

Frivillighetens autonomi

Frivillighetsentraler i møte med det offentlige

Line Dugstad



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2009

Sammendrag

Frivillige organisasjoner og sammenslutninger i den sivile sfære blir ofte fremhevet som vesensforskjellige fra offentlige og markedsbaserte organisasjoner. Implisitt i litteraturen om frivillige organisasjoner som tilhørende en egen *sektor*, hviler en generell påstand om at organisasjonene – til tross for omfattende pengeoverføringer fra det offentlige – er å anse som *autonome*, det vil si at aktiviteter og tiltak er initiert nedenfra. Denne påstanden står på mange måter i et motsetningsforhold til nyere organisasjonsteori, hvor organisasjoner blir ansett som *påvirkelige* og *avhengige* av eksterne aktører.

Med institusjonell organisasjonsteori (Meyer & Rowan 1977, DiMaggio & Powell 1983) og teorier om organisasjoners ressursavhengighet (Aldrich & Pfeffer 1976, Pfeffer & Salancik 1978) som analytisk ledetråd, viser jeg i den oppgaven hvordan avhengighet av legitimitet og anerkjennelse, samt tilgangen til nødvendige ressurser i form av penger og frivillige, påvirker den frivillige virksomheten. Som case for å belyse forholdet mellom frivillig virke og omgivelsene har jeg valgt de norske *frivillighetssentralene*, slik disse har utviklet seg fra etableringen på begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag. Frivillighetssentralene er en frivillige basert enhet, dog fullfinansiert av penger fra lokale og nasjonale myndigheter. Sentralene illustrerer det som er blitt karakterisert som de frivillige organisasjoners grunnleggende dilemma: Å bli støttet, men ikke styrt (Johansson 2001:9-11).

Oppgavens empiriske materiale består av historiske data, offentlige dokumenter samt intervjudata. Den empiriske gjennomgangen viser at frivillighetssentralene forholder seg til ulike – og til dels motstridende – oppfatninger av hva som er sentralenes rolle og oppgave. Mens det fra statlig hold blir signalisert at sentralene skal være en autonom tilrettelegger for alt frivillig virke i nærmiljøet, synes flere kommuner å oppfatte sentralene som en offentlig finansiert hjelpeinstans for eldre og pleietrengende. Frivillige lag og foreninger uttrykker skepsis til sentralene, som de oppfatter som en lokal konkurrent som stjeler sårt tiltrengte økonomiske og menneskelige ressurser. Ulike forpliktelser gjør at de daglige lederne ved sentralene søker å tilpasse virksomheten for å oppnå legitimitet og anerkjennelse hos de eksterne aktørene. Noen krav må vike, mens andre fører til faktiske tilpasninger av virksomheten. Et sentralt funn i oppgaven er at kommunens forventninger til virksomheten i praksis synes å trumfe departementets oppfatning av hva sentralene skal være. Dette til tross

for at ledelsen ved sentralene forteller at de er uenige i de kravene som rettes fra kommunalt hold. En forklaring på at kommuneviljen vinner frem på bekostning av statsviljen, er at tilpasningen til kommunens krav er en strategisk handling for å få tilgang til nødvendige økonomiske ressurser – ettersom kommunen i mange tilfeller også er en garantist for at departementet bevilger penger. Gjennomgangen av det empiriske materialet viser videre at offentlig og frivillig virke i mange tilfeller flyter over i hverandre, og at grensene mellom disse ikke er så renskåret som teorier om en egen frivillig sektor impliserer.

Frivillighetssentralene opptrer ikke uavhengig av det offentlige, den daglige aktiviteten er ikke forankret i prinsippet om autonomi. Snarere fremstår sentralenes virksomhet som formet i relasjon til omgivelsene, som et resultat av jakten på anerkjennelse og økonomiske midler fra myndighetene.

Forord

Takk til Håkon Lorentzen som med stødig hånd har veiledet meg gjennom dette masteroppgaveprosjektet. Du øser raust av din kunnskap.

Takk til ansatte i Frivillighetssentralene og Kultur- og kirke departementet, for positiv innstilling til prosjektet. Takk til kolleger ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) generelt, og sivilsamfunnsgruppa spesielt, for inspirerende diskusjoner og motiverende tilrop underveis. Takk til Arnfinn Haagensen Midtbøen, for vennskap og faglig sparring. Takk til Nora Dahl Næss. Uten deg hadde ikke interessen for sosiologi vært den samme. Takk til alle venner, som har vist godvilje og interesse for mitt pågående prosjekt.

Inderlig takk til Ingrid og Aksel. Å bli mor til tvillinger midt i arbeidet med masteroppgaven har utvilsomt satt prosessen i et nyttig perspektiv. Og til sist: Takk til Nicolai Heyerdahl, for at du har gjort dette mulig. Denne oppgaven dedikerer jeg til deg.

Oslo, september 2009.

Line Dugstad

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Forord	5
Innholdsfortegnelse	7
1. Innledning	11
1.1 Frivillige organisasjoner som uavhengige...	11
1.2 ... eller avhengige?	13
1.3 Tema og problemstilling	13
1.4 Frivillighetsentralene som case	14
1.4.1 Hva gjør frivillighetsentralene relevant?	16
1.5 Gangen i oppgaven	17
2. Teoretiske perspektiver	18
2.1 Innledning	18
2.1.1 Komplementære, ikke konkurrerende, teorier	19
2.2 Organisasjoners anerkjennelse	19
2.2.1 Søken etter legitimitet	20
2.2.2 Likedannende krefter	22
2.2.3 Om forholdet til staten	24
2.3 Organisasjoners ressursavhengighet	25
2.3.1 Krav fra omgivelsene	25
2.3.2 Avhengighet – det motsatte av makt	27
2.4 Teoretiske utfordringer	28
2.4.1 Frakobling: Åpner døren for handlende aktører	28
2.4.2 «Aktør-struktur-problemet»	29
2.5 Oppsummering og analytisk rammeverk	31
3. Metodiske tilnærminger	32
3.1 Innledning	32
3.1.1 Samspill mellom empiri og teori	33
3.2 Historiske data	34
3.2.1 Å tolke det fortolkede	34
3.3 Offentlige dokumenter	35
3.3.1 Dokumentenes ideologiske slagside	36
3.4 Intervjudata	37
3.4.1 Forskervante informanter	38
3.4.2 Konstruksjonen av virksomhetsprofiler	39
3.5 Oppgavens overføringsverdi	40
3.5.1 Tilbakeføring	41

4. Fremveksten av frivillighetssentralene	43
4.1 Innledning	43
4.2 Første fase: Et prøveprosjekt	43
4.2.1 Egne aktiviteter for og med eldre	45
4.2.2 Antall frivillige timer som mål på suksess	46
4.2.3 Uklar filosofi og arbeidsprofil	47
4.2.4 Kommunen som økonomisk medspiller	47
4.2.5 Frivillighetssentralene i et spenningsfelt	49
4.2.6 Oppsummering av første fase	49
4.3 Andre fase: En permanent ordning	52
4.3.1 Sentralene holdes utenfor	52
4.3.2 Konturen av en nærmiljøsentral	53
4.3.3 FRISAM legges ned	54
4.3.4 Oppsummering av andre fase	55
4.4 Tredje fase: Nye visjoner	56
4.4.1 Sentralene faller utenfor frivillighetsregisteret	57
4.4.2 Ideen om nærmiljøsentraler	58
4.4.3 Oppsummering av tredje fase	59
4.5 Sentralene plassert utenfor det frivillige feltet	60
5. Styringssignaler fra staten	62
5.1 Innledning	62
5.2 Utlysningsteksten og retningslinjene fra 1991	63
5.2.1 «– Vis omsorg for de eldre»	64
5.3 Retningslinjene fra 1996	64
5.3.1 «– Gjør som andre»	67
5.4 Retningslinjene fra 2005	68
5.4.1 «– Vær en samarbeidspartner»	69
5.5 Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007)	70
5.5.1 «– Gjør alle til lags»	73
5.6 Uklar rolle og funksjon	73
6. Virksomhetsprofiler	75
6.1 Innledning	75
6.2 Fjorten utvalgte sentraler	76
6.2.1 Frivillighetssentral A:	76
6.2.2 Frivillighetssentral B:	77
6.2.3 Frivillighetssentral C:	78
6.2.4 Frivillighetssentral D:	79
6.2.5 Frivillighetssentral E:	80
6.2.6 Frivillighetssentral F:	81
6.2.7 Frivillighetssentral G:	81
6.2.8 Frivillighetssentral H:	82
6.2.9 Frivillighetssentral I:	83
6.2.10 Frivillighetssentral J:	84
6.2.11 Frivillighetssentral K:	85
6.2.12 Frivillighetssentral L:	86
6.2.13 Frivillighetssentral M:	87
6.2.14 Frivillighetssentral N:	88

6.3 Analyse av virksomhetsprofilene	89
6.4 Motstridende oppfatninger	95
7. Oppsummerende analyse	97
7.1 Innledning	97
7.2 Likhet i mangfoldet	97
7.3 Forskjell mellom liv og lære	99
7.4 Ulike forventninger	102
7.5 Alle til lags	104
8. En siste refleksjon	106
Litteratur	109
Vedlegg 1	114
Vedlegg 2	115
Vedlegg 3	116
Vedlegg 4	118

1. Innledning

Er det grasrota og de frivillige som bestemmer hva frivillige sammenslutninger skal drive med og hvilke aktiviteter som skal settes i gang – eller styres virksomheten etter krav og oppfatninger fra utenforstående? Dette spørsmålet danner bakteppet for denne oppgaven. I forskningslitteraturen blir frivillige organisasjoner og aktiviteter tilhørende den sivile sfære ofte fremhevet som grunnleggende forskjellige fra offentlige og markedsbaserte organisasjoner (Andreassen 2006:166, Salamon & Anheier 1994, Selle og Øymyr 1995:275). Mens litteraturen tidligere grupperte de frivillige organisasjonene etter ideologisk ståsted og formål – for eksempel som avholdsorganisasjoner, arbeiderbevegelser eller idrettslag – er det etter 1980 blitt langt vanligere å snakke om organisasjonene som tilhørende en *egen sektor* utenfor både *stat* og *marked* (Lorentzen 2009/2010). Hvilken merkelapp som beskriver sektoren best, har samfunnsforskere ikke greid å enes om og ulike benevnelser blir brukt; frivillig sektor, nonprofit sector, tredje sektor og sivilsamfunnet. Én ting har imidlertid de ulike sektorbenevnelserne felles; de impliserer alle en generell påstand om at tiltak og aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner har komparative fortrinn som gjør dem vesensforskjellige fra markedsbaserte og offentlige organisasjoner, og at de frivillige sammenslutningene tross omfattende pengeoverføringer må ansees som *uavhengige* av det offentlige (Riiskjær og Nilsen 1987:194).

1.1. Frivillige organisasjoner som uavhengige...

Ulike sektorbetegnelser søker å ringe inn ulike egenskaper ved de frivillige organisasjonene.¹ I dagligtalen bruker vi ofte benevnelsen *frivillig sektor*. Begrepet er en oversettelse av det engelske «voluntary sector», og har sitt opphav i kristne normer om nestekjærlighet og veldedighet (Lorentzen 2009/2010). Frivillig sektor blir presentert som motsatsen til statlig sektor, hvor handlinger overfor samfunnets vanskeligstilte er basert på statens myndighet til å kreve inn skatt – snarere enn individuell moralsk overbevisning og frivillighet. «Ideen om «frivillig» arbeid og «frivillige» organisasjoner ble altså dannet i en *statskritisk* kontekst der det frivillige sto som en aktiv kontrast til statlige, påtvungne fellesordninger», skriver

¹ Av praktiske grunner, og i mangel av et mer presist ord, vil jeg i denne oppgaven bruke benevnelsen *frivillig organisasjon* som et samlebegrep for alle sammenslutninger hvor frivillige utfører alt eller deler av arbeidet, og hvor eierskapet er sivil, det vil si at sammenslutningen kan nedlegges av styret uten godkjenning fra offentlige myndigheter selv om inntektene i hovedsak kommer over offentlige budsjetter (Dugstad og Lorentzen 2007:10-14, Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000:27). Benevnelsen *frivillig organisasjon* brukes således uavhengig av om den juridiske eierformen er stiftelse, forening eller andelslag.

Lorentzen (2007:41). I mye av den internasjonale litteraturen om frivillige organisasjoner finner vi imidlertid den amerikanske samlebenevnelsen *nonprofit sector* (Selle og Øymyr 1995:55). Begrepet ble lansert på 1980-tallet – et tiår hvor stadig flere velferdsstater gikk til det private markedet for å kjøpe helse- og sosialtjenester – og skiller frivillige organisasjoner fra henholdsvis markedsbaserte organisasjoner, som fordeler overskuddet som utbytte til eiere, og fra det offentlige:

Nonprofit organizations are neither part of the governmental apparatus nor governed by boards dominated by government officials. This does not mean that they may not receive significant government support or that government officials cannot sit on their boards (Salamon & Anheier 1994:15).

Ideen om en *tredje sektor* er i nyere tid artikulert av blant annet Etzioni (1973). I likhet med nonprofit-begrepet søker begrepet tredje sektor å favne alle organisasjoner som ikke er markedsbaserte eller offentlige. Ifølge Etzioni forener tredje sektor-organisasjoner snarere det beste fra det offentlige og privat næringsliv; «(...) efficiency and expertise from the business world with public interest, accountability, and broader planning from the government» (Etzioni 1973:315). Låneordninger for studenter, postvesenet og helseforsikringsløsninger er eksemplene han gir på organisasjoner i en tredje sektor.

Forestillingen om frivillige organisasjoner som en del av et *sivilsamfunn* har røtter tilbake til opplysningstiden, og har innen politisk filosofi lenge vært et sentralt begrep i diskusjonen om maktfordelingen mellom staten og de ikke-statlige sfærer (Henriksen 1994:358). Innen sosiologien knyttes imidlertid sivilsamfunnsbegrepet gjerne til Habermas og hans beskrivelser av en sivil arena som en demokratisk instans mellom folks private sfære og det politiske feltet (Habermas 1999:65-78). I sivilsamfunnet løftes problemer ut av det private og inn i offentligheten, hvor de diskuteres og fører til politiske løsninger. På den måten mener Habermas at de sivile organisasjonene styrker – og er en forutsetning for – folks demokratiske deltakelse. Sagt med andre ord; organisasjoner tilhørende sivilsamfunnet ivaretar en viktig samfunnsrolle og er bærende elementer i et velfungerende demokrati.

Selv om utgangspunktet for de ulike sektorforståelsene er forskjellig, har de likevel en tydelig fellesnevner: De impliserer alle en forventning om at frivillige organisasjoner per definisjon er *egenartede* og *uavhengige*. Egenartede fordi virksomheten er tuftet på verdier og ideologi som gir opphav til kvalitativt annerledes virke enn hva vi finner i organisasjoner tilhørende

markedet eller det offentlige. Uavhengige fordi organisasjonene tilhører en egen sektor som er «distinkt forskjellig fra og prinsipielt adskilt fra staten» (Andreassen 2006:166) – det vil si en sektor hvor «det offentlige aldri blander seg inn i interne organisasjonsprosesser» (Selle og Øymyr 1995:275), uavhengig av om organisasjonen mottar offentlig støtte eller ei.

1.2 ... eller avhengige?

De overnevnte sektorteoriens grunnpremiss om frivillige organisasjoner som uavhengige står på mange måter i et motsetningsforhold til moderne sosiologisk organisasjonsteori, hvor organisasjoner blir ansett som påvirkelige og avhengige. Kjernen i det Thompson og McHugh (2002:56) samler under fellesbenevnelsen «åpen systemteori» er nettopp ideen om at organisasjoner ikke kan sees som lukkede enheter, men at det snarere foregår en kontinuerlig interaksjon mellom organisasjonen og omgivelsene, preget av endring, tilpasning og justering.

Moderne organisasjonsteori kan grovt deles inn i to hovedretninger hvor den første rommer teorier som vektlegger organisasjoners tilpasning til rådende normer og oppfatninger i omgivelsene for å oppnå *anerkjennelse* (eksempelvis Meyer & Rowan 1977, DiMaggio & Powell 1983), mens den andre retningen fokuserer på hvordan organisasjonen strategisk endrer virksomheten for å få tilgang til nødvendige *ressurser* (se for eksempel Aldrich & Pfeffer 1976, Pfeffer & Salancik 1978). Felles for de to organisasjonsteoretiske retningene er at de retter fokus mot eksterne forhold som *påvirker* og *endrer* organisasjoner. Teoriene rokker dermed ved den vante forestillingen om organisasjonenes autonomi, slik de nevnte teorier om frivillige organisasjoner som tilhørende en egen sektor impliserer.

1.3 Tema og problemstilling

Et overordnet tema for denne oppgaven er forholdet mellom frivillig virksomhet og det offentlige – et forhold som påstanden om en *uavhengig sivil sfære* gjør det særlig relevant å studere. For som Skov Henriksen formulerer det;

Det spændende spørgsmål (...) er netop, hvilken betydning en øget integrering av de statslige strukturer, og en øget fokus på service-rollen, har for de frivillige organisationers mulighed for at varetage en demokratisk funktion (Henriksen 1994:372).

I Norge er forholdet mellom organisasjonene og myndighetene tradisjonelt blitt beskrevet som harmonisk (Selle 1996:128-129, Selle og Øymyr 1995:49). Organisasjonene mottar omfattende økonomisk støtte fra det offentlige og de er hyppig representert i offentlige komiteer og utvalg. Samtidig er det fra både organisasjonene og norske myndigheter en uttalt målsetting å styrke de frivillige organisasjonene som uavhengige aktører (se f. eks. St. meld. 39 (2006-2007):19-22). Organisasjonene står på mange måter overfor det som av Johansson (2001:9-11) blir karakterisert som de frivillige organisasjonenes grunnleggende dilemma: Å bli støttet, men ikke styrt.

Spørsmålet jeg stiller er *hvorvidt den frivillige virksomheten forblir uavhengig, eller om den i møtet med offentlige myndigheter utsettes for krefter som rokker ved frivillighetens autonomi.*²

1.4 Frivillighetssentralene som case

For å belyse møtet mellom frivilligheten og det offentlige har jeg valgt de norske frivillighetssentralene som case, slik disse har utviklet seg siden oppstarten i 1991 og frem til i dag. Initiativet til etableringen av en statlig støtteordning til frivillighetssentraler kom i sin tid fra Helse- og sosialdepartementet, den gang med Wenche Frogn Sellæg fra Høyre som minister. Helt siden oppstarten har det vært stor tverrpolitisk enighet om støtteordningen til sentralene. Senest i august i år (2009) uttalte kultur- og kirkeminister Trond Giske fra den sittende regjering³ at:

Frivillighetssentralene er et viktig satsningsområde for regjeringen. Sentralene gir mange tusen mennesker mulighet til å målrette sitt engasjement og samordner den frivillige innsatsen som skaper livskraftige lokalmiljøer.⁴

² Med *autonomi* mener jeg at tiltak og aktiviteter er initiert nedenfra, det vil si at disse springer ut av grasrota – bestående av frivillige enkeltpersoner og frivillige organisasjoner – sine ønsker og behov. En tilsvarende definisjon brukes blant annet av Søren Riiskjær og Klaus Nielsen (1987:194) i deres artikkel om frivillige idrettsorganisasjoners forhold til finansieringskildene.

³ Den *sittende regjering* betyr i denne sammenheng den rødgrønne samarbeidsregjeringen bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet, med Jens Stoltenberg som statsminister (stortingsperioden 2005-2009). Hvorvidt denne regjeringen fremdeles svarer til karakteristikken *sittende* – i den forstand at den blir sittende ved makten også etter stortingsvalget 14. september 2009 – var ennå uvisst da denne masteroppgaven gikk i trykken.

⁴ Pressemelding fra Kultur- og kirke departementet datert 24. august 2009. Elektronisk utgave: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/pressemeldinger/2009/>

Utgangspunktet for etableringen av støtteordningen til sentralene var et generelt ønske om å mobilisere frivillige. Hva som skulle være sentralenes kjernevirksomhet eller formål ble aldri konkretisert. Isteden ble prosjektet lyst ut som et åpent forsøksprosjekt, hvor det ble lagt opp til at lokale initiativtakere skulle utvikle sentralene i tråd med de frivilliges egne ønsker og behov. I dag (september 2009) finnes om lag 340 frivillighetssentraler spredt over hele landet, hvor langt de fleste er fullfinansiert av lokale og nasjonale myndigheter. Sentralene har imidlertid ulike formelle eierskap; noen er stiftelser, andre foreninger og andelslag. Noen er eid av lokale menigheter, mens andre er underlag kommunal forvaltning (Dugstad og Lorentzen 2007). Den formelle organisasjonen består i all hovedsak av én ansatt daglig leder samt et styre som fatter beslutninger vedrørende driften. Den resterende arbeidsinnsatsen utføres av frivillige. Som vi skal se i gjennomgangen av frivillighetssentralens historie, kan virksomheten ved sentralene i all hovedsak deles inn i to kategorier, hvor en del dreier seg om såkalte en-til-en-tjenester, det vil si hjelpetiltak overfor syke, eldre og pleietrengende, mens den øvrige virksomheten stort sett går ut på å arrangere aktiviteter for og med bestemte brukergrupper, eksempelvis matlagingsseminar eller håndverkskurs for kvinner eller innvandrere.

Konseptet med frivillighetssentraler har imidlertid vært omdiskutert, helt siden de første sentralene startet opp. Fra politisk hold er det blitt advart mot at sentralene overtar offentlige velferdsoppgaver, mens flere av landets frivillige organisasjoner har uttrykt skepsis til nykommeren, som blir oppfattet å være en lokal konkurrent som stjeler offentlige penger og frivillige krefter. Også ledere ved frivillighetssentralene har i intervjuundersøkelser gitt uttrykk for at de er usikre på hva som er sentralenes rolle og oppgave (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995:39). I denne masteroppgaven bygger jeg videre på arbeidet jeg gjorde som vitenskapelig assistent ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i perioden 2007-2008 (Dugstad og Lorentzen 2008). Prosjektet gikk ut på å sammenligne det vi tolket som statens visjoner for frivillighetssentralene med den beskrivelsen ledelsen ved sentralene ga av egen virksomhet. I den anledning fortolket jeg offentlige dokumenter som på ulikt vis omtaler frivillighetssentralene. Jeg intervjuet også daglige ledere ved utvalgte sentraler. Det er dette datamaterialet som utgjør hovedtyngden av empirien i denne masteroppgaven. Med moderne organisasjonsteori som utgangspunkt søker jeg å beskrive hvordan virksomheten ved frivillighetssentralene er påvirket av eksterne aktører, med særlig vekt på sentralenes forhold til nasjonale og lokale myndigheter.

1.4.1 Hva gjør frivillighetssentralene relevant?

Etableringen av frivillighetssentralene har blitt trukket frem som et viktig institusjonelt eksempel på en økt offentlig interesse for frivillig sektor (Selle 1996:131). En interesse som ifølge Johansson (2001:9) faller sammen med en erkjennelse av at de skandinaviske velferdsstatene ikke alene greier å håndtere grunnleggende velferdsproblemer. Manglende konkrete resultater av den offentlige utredningen *Frivillige organisasjoner* (NOU 1988:17) hadde skapt frustrasjon blant de frivillige organisasjonene, samtidig som politikere fra de borgerlige partiene ønsket å trekke organisasjonene sterkere inn i velferdsdebatten. Samtidig hadde veksten i offentlige velferdsansvar over tid svekket de frivillige organisasjonenes rolle som velferdsprodusenter (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003:7). Etter annen verdenskrig overtok stat og kommune stadig flere oppgaver som tidligere var ivaretatt av frivillige i religiøse og humanitære sammenslutninger. Omsorg for eldre var blitt kommunens ansvar, menighetssykepleien til kommunal hjemmesykepleie. Lanseringen av frivillighetssentralene var et forsøk på å få frivilligheten tilbake på velferdsarenaen.

Fra statlig hold var det et uttalt ønske å fange opp såkalte «nye frivillige» (St. meld. nr. 16 (1993-1994):11), det vil si frivillige som ikke ønsker å være medlem av en frivillig organisasjon, men som likevel ønsker å yte frivillig innsats. Den fristilte frivilligheten står i kontrast til de tradisjonelle medlemsorganisasjonene, hvor det aktive, forpliktende medlemskapet utgjør bindeleddet mellom organisasjonsfellesskapet og individet (Lorentzen 2007:72-75). Fristillingen innebærer med andre ord at ubetalt innsats frikoples fra medlemskapet – hvilket gjør frivillig innsats til et gode hver enkelt av oss kan tilby andre, utenfor rammen av en bestemt medlemsorganisasjon. Dermed blir den ubetalte innsatsen i samme vending et gode flere enn de frivillige organisasjonene kan disponere. Stilt overfor et stadig økende omfang av det som bredt betegnes som sosiale problemer, blir frivillig, ubetalt arbeid også attraktivt for offentlige myndigheter (Habermann 2007:26-32, Lorentzen 2007:74, Nordén 2009). Spørsmålet er imidlertid hvordan en praktisk og ideologisk kan forankre den fristilte frivilligheten innenfor rammen av en velferdsstat som i hele sin levetid har betonet det offentliges ansvar for folks ve og vel. Frivillighetssentralen som konsept kan sees som et forsøk på å løse disse utfordringene. Ved å stille økonomiske midler til disposisjon ønsket staten å mobilisere nye, fristilte frivillige til innsats på helse- og sosialfeltet. Innsatsen skulle være frivillig og uforpliktende, sentralene skulle være autonome enheter forankret i lokale ønsker og behov.

Oppsummerende kan vi si at de tette båndene mellom frivillighetsentralene og det offentlige gjør sentralene til interessante tilfeller å studere. Initiativet til etablering av en *støtteordning* kom i sin tid fra departementet, mens initiativet til etablering av *sentraler* i alle år har kommet nedenfra – fra det frivillige feltet. Frivillighetsentralene eksemplifiserer dermed de frivillige virksomheters grunnleggende dilemma: Å motta støtte uten å bli styrt.

1.5 Gangen i oppgaven

Jeg vil i neste kapittel presentere ulike organisasjonsteorier som danner bakteppet for mine analyser. Et fellestrekk ved teoriene er at de peker på eksterne forhold som påvirker og endrer organisasjoner. Masteroppgaven er ikke deduktiv i den forstand at jeg, forankret i eksisterende teori, søker å teste hypoteser om frivillighetsentralene. Organisasjonsteoriene er snarere ment å være retningsgivende for hvor jeg retter oppmerksomheten, en ledesnor i mine analyser. Valg av vitenskapsteoretisk forankring får metodologiske konsekvenser. I kapittel 3 gjør jeg rede for de metodene som er brukt og de data som er analysert i arbeidet med oppgaven. Det empiriske materiale består av både historiske data, offentlige dokumenter og intervjudata. Kapittel 4 er en historisk gjennomgang av sentralenes historie, fra ideen om frivillighetsentraler ble lansert til nye visjoner kommer til uttrykk i den nye Stortingsmelding (St. meld. nr. 39 (2006-2007)) *Frivillighet for alle*. Gjennomgangen må sees som en del av analysearbeidet; jeg legger særlig vekt på spenninger og dilemmaer som kan bidra til å forklare frivillighetsentralenes virksomhet. I kapittel 5 analyserer jeg offentlige dokumenter som på ulikt vis omtaler frivillighetsentralenes virksomhet. Utviklingstrekk og endringer i de offisielle beskrivelsene blir særlig vektlagt. De offentlige dokumentene gir opplysninger om hvilke styringssignaler fra departementet ledelsen ved sentralene har forholdt seg til. Basert på intervjuer med daglige ledere gir jeg i kapittel 6 en presentasjon av virksomheten ved utvalgte sentraler, før jeg i den resterende delen av kapitlet presenterer en fortolkning av disse. Kapittel 7 er en oppsummerende analyse og sammenfatting av funnene i den foregående historiske gjennomgangen, de offentlige dokumentene og intervjuene av sentralledelsen. I dette kapitlet knytter jeg funnene opp mot teorier om organisasjoners forhold til omgivelsene. Oppgaven avsluttes med en siste refleksjon rundt forestillinger om autonomi i kapittel 8.

2. Teoretiske perspektiver

2.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittelet presentere to dominerende retninger innen sosiologisk organisasjonsteori, såkalt institusjonell teori og teorien om ressursavhengighet.⁵ En fellesnevner er at de begge vektlegger eksterne forhold som påvirker og endrer organisasjoner. Teoriene kan plasseres under sekkebetegnelsen «åpen systemteori» (Thompson og McHugh 2002:56), det vil si teorier som anser organisasjoner som åpne enheter i kontinuerlig interaksjon med sine organisasjonsmessige omgivelser. Eksterne forhold må derfor vektlegges når man søker å forklare en organisasjons uttrykk, kultur, struktur og virkemåte.

I presentasjonen av de to retningene vil jeg ta utgangspunkt i det som anses å være klassikerne innen henholdsvis institusjonell teori og teorien om ressursavhengighet; Meyer og Rowans (1977) artikkel «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», og Pfeffer og Salanciks bok *The external control of organizations: A resource Dependence Perspective* (1978). Siden disse ble til på 1970-tallet har en rekke bidrag søkt å videreutvikle, presisere og nyansere budskapet i de opprinnelige tekstene. Jeg vil imidlertid hevde at de overnevnte klassikerne fremdeles representerer det som kan sies å være selve grunnsynet innen institusjonell teori og teorier om organisasjoners ressursavhengighet, hvilket etter mitt syn gjør tekstene til velegnede utgangspunkt for en analyse av (frivillige) organisasjoners forhold til omgivelsene.

Grunntanken innen institusjonell teori er at organisasjoner retter seg etter institusjonelle oppfatninger og normer for å oppnå legitimitet. Vi kan ut fra dette perspektivet tenke oss at ledelsen ved frivillighetssentralene følger det den oppfatter som rådende normer for god drift. Fordi alle sentralene er utsatt for det samme normpresset skjer det en likedanning på tvers av sentralene, med det resultat at de utvikler likhetstrekk hva gjelder form og virksomhet. Et viktig poeng innen institusjonell teori er at forholdet til staten er av stor betydning for å forklare tilpasninger i organisasjonen.

⁵ Jeg vil i det følgende bruke den norske oversettelsen *ressursavhengighetsteori* av engelske *resource dependence theory*.

I teorien om organisasjoners ressursavhengighet tildeles organisasjonene en mer aktiv rolle. Utgangspunktet er at alle organisasjoner er avhengige av ressurser for å overleve, og endringer av virksomheten må derfor sees som en respons på krav fra aktører som besitter nødvendige ressurser. Hva gjelder tilfellet med frivillighetsentralene innebærer dette perspektivet at ledelsen ved frivillighetsentralene tilpasser virksomheten for å imøtekomme krav fra aktører sentralen er avhengig av. Som vi skal se er frivillighetsentralene ikke bare avhengige av staten og dens økonomiske bidrag, også andre aktører råder over nødvendige ressurser.

2.1.1 Komplementære, ikke konkurrerende, teorier

Det institusjonelle perspektivet oppsto opprinnelig som en kritikk av nettopp ressursavhengighetsteorien, som ble anklaget for å overspille aktørenes mulighet til å forutse alternativer og velge strategisk (Greenwood, Oliver, Sahlin & Suddaby 2008:3-7, DiMaggio & Powell 1991:8, Røvik 1998:35). I senere tid har imidlertid institusjonell teori blitt kritisert for å fremstille organisasjoner som defensive aktører som blindt adopterer institusjonaliserte normer, og dermed oversett at etterlevelse av normene i seg selv kan være et strategisk valg. Jeg vil komme tilbake til denne kritikken etter presentasjonen av de to hovedteoriene. Det er imidlertid *ikke* min hensikt å søke å avklare hvilken teori som egner seg best til å forklare virksomheten ved frivillighetsentralene. Isteden vil jeg støtte meg til dem som hevder at en *kombinasjon* av ressursavhengighetsteori og det institusjonelle perspektivet kan være fruktbart i organisasjonsanalyser (Oliver 1991, Greenwood m.fl. 2008). Jeg vil derfor bruke både institusjonell teori og teorien om ressursavhengighet som ledesnor i analysedelen av denne oppgaven.

2.2 Organisasjoners anerkjennelse

Benevnelsen institusjonell teori brukes om ulike teorier som ser organisasjonsendringer først og fremst som en etterlevelse av konvensjoner, snarere enn en rasjonell overveielse. Institusjonell teori utfordrer dermed en klassisk forestilling om at endring og tilpasning av organisasjonen nødvendigvis vil føre til økt effektivitet (Meyer & Rowan 1977:340-341). De institusjonelle organisasjonsteoriene følger i fotsporene til fenomenologer som Berger og Luckmann (2000 [1966]), som påpeker at institusjonelle omgivelser er sosialt konstruerte, men dog fremstår som objektive realiteter. Grunnen er en institusjonaliseringsprosess, der

sosialt konstruerte normer forvandles til regellignende sosiale fakta – de tas for gitt, støttes av flertallet og blir i mange tilfeller også nedfelt i gjeldende lover og regler (Meyer & Rowan 1977:341, Zucker 1987:444). Perspektivet innebærer med andre ord at endring av virksomheten er en respons på de institusjonelle omgivelsene, snarere enn et forsøk på å maksimere nytte. Med institusjonelle omgivelser menes – kort sagt – oppfatninger og normer for hva som anses å være *beste måter* å drive virksomheten på⁶. Typisk for institusjonelle omgivelser er svingninger i hva som til enhver tid oppfattes å være det beste, såkalte motesvingninger (Røvik 1998). Som vi skal se i kapittel 5 har statens beskrivelser av virksomheten ved frivillighetsentralene, slik de kommer til uttrykk i offentlige dokumenter, endret seg en rekke ganger – noe som kan tolkes som svingninger i hva som anses å være normen for god organisering av sentralene.

2.2.1 Søken etter legitimitet

Ifølge Meyer og Rowan (1977) tilpasser organisasjoner virksomheten etter rådende normer for å oppnå legitimitet og tilslutning fra betydningsfulle aktører. Det betyr imidlertid ikke at organisasjonsledelsen selv er bevisst at det er nettopp legitimitet den streber etter. I sin berømte artikkel fra 1977 – som er ansett for å være forløsningen av det institusjonelle perspektivet (DiMaggio & Powell 1991:11) – beskriver Meyer og Rowan endringer av formell organisering som en seremoni hvor organisasjonen slutter seg til en myte, det vil si en hegemonisk forståelse av hvordan den best bør organiseres. Artikkelen vektlegger altså endringers *symbolske* verdi: Om ikke endringen nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv, så sender endringstiltakene ut viktige symbolske signaler. At organisasjonen er bygget i tråd med gjeldende norm for formell organisering er ifølge Meyer og Rowan et viktig signal som i mange tilfeller er helt avgjørende for hvorvidt organisasjonen overlever og lykkes (Meyer & Rowan 1977:349). Særlig stort blir behovet for å oppnå legitimitet ved å følge normen når det ikke finnes entydige kriterier for å måle organisasjonens resultater (Meyer & Rowan 1977:354), slik tilfellet er for de fleste frivillige virksomheter.

Som vi skal se har det fra statlig hold blitt stilt stadig strengere krav til den formelle organiseringen av frivillighetsentralene. Blant annet har initiativtakere, som har søkt Kultur- og kirke departementet om statsstøtte, fått beskjed fra departementet om at de ikke vil motta støtte før de har endret den formelle organiseringen slik at den er i tråd med de kravene som

⁶ For en mer utfyllende diskusjon av institusjonsbegrepet, se Greenwood m.fl. (2008:4-7).

stilles til den valgte eierform, for eksempel krav til årsmøte i foreninger eller krav til uavhengig styre i en stiftelse. Resultatet er at de fleste frivillighetssentralene i dag er svært grundige i sine beskrivelser av den formelle organiseringen når de hvert år utarbeider årsrapporter, som er en del av rapporteringsplikten til departementet (Dugstad og Lorentzen 2007). Og nettopp språket anses av Meyer og Rowan (1977:349) som et av de mest interessante aspektene ved tilpasningen til omgivelsene. For når institusjonelle oppfatninger adopteres av organisasjonen kommer de ofte først til uttrykk i organisasjonsmedlemmenes språk, i nye begreper og måter å uttrykke seg på (Røvik 1998:149). Det innebærer imidlertid ikke at endring av språket nødvendigvis betyr en endring av organisasjonens faktiske virksomhet. Den språklige tilpasningen kan snarere sees som en adopsjon av rådende myter om hva som er gode måter å organisere virksomheten på. I tilfellet med frivillighetssentralene ser vi at de fleste lederne langt på vei har implementert det statlige idealet om sentralene som nærmiljøsentraler og lokale møteplasser, i sitt vokabular: I flere av årsmeldingene er ordet «frivillighetssentral» byttet ut med «nærmiljøsentral», og mange av lederne bruker karakteristikken «møteplass» når de i intervjuene forteller hva som er sentralens oppgave i lokalmiljøet. Hva gjelder virksomheten i sentralene gjenspeiler den, som vi skal se, ikke nødvendigvis statens oppskrift på en «god» sentral.

Meyer og Rowan (1977:355-357) forklarer sprik mellom formell organisering – hvilket ifølge forfatterne også innebærer språklig fremstilling av den formelle organiseringen – og faktisk atferd med *kryssende press*: På den ene siden søker organisasjonen legitimitet, på den annen side kan en etterlevelse av de institusjonelle normene være uforenlig med aktiviteter som er nødvendige for å få tilgang til ressurser eller for nå egne målsettinger. Løsningen på problemet blir en frakobling⁷ av det formelle fra det faktiske, «(...) thus, decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations» (Meyer & Rowan 1977:357). Den formelle organiseringen kan med andre ord forstås som en ytre fasade; organisasjoner kan endre seg «på papiret», mens virksomheten forblir som før. Frakoblingsten tilbyr dermed en forklaring på hvorfor frivillighetssentraler i noen tilfeller endrer den formelle organiseringen etter krav fra departementet, men samtidig i praksis fortsetter som den alltid har gjort.

⁷ Jeg vil bruke det norske ordet *frakobling* som en oversettelse av engelske *decoupling*.

2.2.2 Likedannende krefter

DiMaggio og Powells (1983) teori om institusjonell likedanning⁸ viderefører det institusjonelle perspektivet ved å spesifisere hvordan de rådende oppskriftene finner veien inn i organisasjonene. Utgangspunktet er det de mener er en slående likhet mellom organisasjoner. Grunnen til likheten er, ifølge forfatterne, krefter i organisasjonenes omgivelser som definerer hva som er riktige måter å organisere og drive virksomhetene på. Så lenge noen organisasjonsformer og praksiser ansees mer legitime enn andre, vil organisasjonene implementere disse i søken etter aksept og ressurser. Likedanningen skjer altså ikke mellom organisasjonene, men mellom organisasjonene og institusjonaliserte normer (Greenwood m.fl. 2008:11). Men fordi normene øver så stor innflytelse på organisasjonene som befinner seg på samme organisasjonsmessige område, vil mange følge dem – og på den måten kan organisasjonene bli like hverandre i form og virksomhet. Homogenitet er altså et uttrykk for mulige likedannende krefter, men likedanningsprosesser kan også finne sted selv om ikke organisasjonene på samme område nødvendigvis fremstår som homogene. Likedanning kan altså skje på to måter; mellom organisasjonene på samme område, og mellom hver enkelt organisasjon og en dominerende aktør, for eksempel staten. DiMaggio og Powell forklarer likedanning med tre prosesser; tvangsmessig likedanning, etterlikning og normativ likedanning. Skillet mellom de tre prosessene er å forstå som et analytisk skille.

Tvangsmessig likedanning er et resultat av både formelt og uformelt press fra andre aktører som organisasjonen er avhengig av (DiMaggio & Powell 1983:150-151). Presset kan komme klart og tydelig til uttrykk som bestemte krav, for eksempel gjennom et pålegg, eller det kan være mer subtilt, eksempelvis fremsatt som et valg, men hvor valgalternativene på forhånd er gitt. Konkrete krav fra myndighetene blir trukket frem som en kraftig likedannende kraft. Bare det faktum at det eksisterer et sett av felles lover og regler alle aktører må forholde seg til – eksempelvis krav til regnskapsføring, budsjett og årsrapport – kan ifølge forfatterne bidra til å forklare at det finnes mange likhetstrekk mellom organisasjoner.

Etterlikning av andre organisasjoners struktur, kultur og formål er mest utbredt dersom organisasjonens egen målsetting er uklar eller forhold i omgivelsene – for eksempel

⁸ Det norske ordet *likedanning* anvendes i denne oppgaven som en oversettelse av engelske *isomorphism*. Inspirert av Amos Hawleys definisjon beskriver DiMaggio og Powell isomorphism som “(...) a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions” (DiMaggio & Powell 1983:149).

utfordringer knyttet til tilgangen til ressurser – gjør virksomheten usikker (DiMaggio & Powell 1983:151-152). Og jo større usikkerhet det er knyttet til egen virksomhet, jo mer fristende er det å etterlikne andre. Etterlikning er på mange måter en enkel løsning på problemer knyttet til usikkerhet; istedenfor å bruke tid og krefter på å analysere egen virksomhet og situasjon kan organisasjonen se på lignende organisasjoner og ta etter virkemåter som fremstår suksessfulle (DiMaggio & Powell 1983:155).

Normativ likedanning skjer først og fremst som en følge av profesjonalisering.

Profesjonalisering beskrives av forfatterne som yrkesgruppers bestrebelse etter å definere egne arbeidsforhold og arbeidsmetoder, samt utviklingen av en felles kognitiv plattform som definerer yrket og gir det legitimitet (DiMaggio & Powell 1983:152-153). Særlig to aspekter ved profesjonaliseringen blir trukket frem som kilder til normativ likedanning: For det første, betydningen av formell utdanning for utviklingen av en felles kognitiv plattform som alle forholder seg til, uavhengig av hvilken organisasjon man arbeider i. Og for det andre, fremveksten av profesjonelle nettverk – som yrkesorganisasjoner og fagfellesskap – som strekker seg på tvers av organisasjonene (DiMaggio & Powell 1983:152). Likedanningen blir ytterligere forsterket gjennom ansettelsesprosessene, hvor de ansatte ofte rekrutteres fra samme lærested eller organisasjoner som befinner seg på samme område. Denne filtreringen kan bidra til at «they will tend to view problems in a similar fashion, see the same policies, procedures and structures as normatively sanctioned and legitimated, and approach decisions in much the same way» (DiMaggio & Powell 1983:153). Et organisatorisk område (*field*) blir av DiMaggio og Powell definert som «those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products» (DiMaggio & Powell 1983:148). Hva som utgjør den enkelte organisasjons område, er et empirisk spørsmål ettersom området avgrenses av øvrige organisasjoner og aktører organisasjonen forholder seg til og identifiserer seg med. Å beskrive det konkrete området er imidlertid viktig i studier av organisasjoners forhold til omgivelsene, ettersom området på mange måter binder sammen *organisasjonsnivået* og *samfunnsnivået* i studiet av endringsprosesser. Det er i området vi kan lete etter institusjonelle regler, dominerende aktører, maktstrukturere og konflikt.

Overført til tilfellet med frivillighetssentraler er det nærliggende å anta at sentralenes område består av lokale ideelle organisasjoner, kommunale enheter, kultur- og kirkedepartementet og

andre frivillighetssentraler som ledelsen har kontakt med. Med utgangspunkt i DiMaggio og Powells hypoteser om likedanning er det interessant å undersøke hvorvidt ledelsen ved frivillighetssentralene har implementert styringssignalene som kommer fra staten, og videre om sentralene er utsatt for normative og likedannende krefter fra andre omkringliggende aktører.

2.2.3 Om forholdet til staten

Staten er viet en sentral rolle innen institusjonell teori, noe som trolig kan forklare hvorfor dette perspektivet ofte danner utgangspunktet for studier av frivillige organisasjoner og organisasjoner i offentlig sektor (Powell 1991:188). Meyer og Rowan fremhever at staten *stabiliserer* omgivelsene organisasjonene opererer i, blant annet ved å utforme allmenne lover og regler (Meyer & Rowan 1977:351-352). At alle følger samme spilleregler skaper en viss forutsigbarhet for organisasjonene som opererer på samme område. Forfatterne peker også på hvordan eventuelle kontrakter om samarbeid inngått mellom organisasjoner og staten fungerer stabiliserende ved at staten i mange tilfeller garanterer for tilstrekkelig finansiering, uavhengig av om resultatene uteblir; «For example, apart from whether schools educate students, or hospitals cure patients, people and governmental agencies remain committed to these organizations, funding and using them almost automatically year after year» (Meyer & Rowan 1977:351). Hva gjelder frivillighetssentralene blir disse hvert år pålagt å sende departementet en årsrapport hvor de redegjør for virksomheten. Utover dette foregår det i dag ingen formell kontroll eller måling av aktivitetene ved sentralene, og statsstøtten tildeles følgelig uavhengig av hvorvidt sentralen oppnår eventuelle målsettinger.

DiMaggio og Powell (1983) fremhever staten som en viktig kilde til *tvangsmessig* likedanning: At alle organisasjoner forholder seg til samme lover og regler, er i seg selv med å gjøre dem mer lik hverandre. De to forfatterne fremsetter flere teoretiske påstander de mener kan danne grunnlag for empiriske organisasjonsanalyser. En av påstandene hevder at jo mer avhengige alle organisasjoner på et område er av den samme dominerende aktøren for å få tilgang til ressurser, jo likere vil disse organisasjonene bli hverandre. Og videre; jo tettere organisasjonene samhandler med staten, jo sterkere vil likedanningen på tvers av organisasjonene på området være (DiMaggio & Powell 1983:155). Som vi skal se i den historiske gjennomgangen i kapittel 4, har staten helt siden oppstarten av sentralene vært frivillighetssentralenes største og viktigste inntektskilde. Selv om sentralene i dag også er

pålagt å skaffe til veie lokale finansieringskilder, er det fremdeles staten som finansierer størstedelen av virksomheten. Gitt statens dominerende rolle overfor frivillighetssentralene er det derfor å anta at alle sentralene blir utsatt for de samme likedannende kreftene, noe som ifølge teorien skal medføre at de blir mer like hverandre hva gjelder struktur og atferd. At staten – representert ved Kultur- og kirkedepartementet – også fungerer som sekretariat og felles kontaktpunkt for sentralene, vil i henhold til overnevnte påstander være med å forsterke de likedannende prosessene mellom frivillighetssentralene.

2.3 Organisasjoners ressursavhengighet

Mens institusjonell teori forklarer organisasjonsendringer med tilpasning til *dominerende oppfatninger* av hva som er den beste måten å drive virksomheten på, forklarer teorien om ressursavhengighet endring som en følge av organisasjoners *avhengighet av eksterne aktører*. Hvor avhengig organisasjonen er av andre for å få tilgang til ressurser, og hvem organisasjonen er avhengig av, vil i henhold til teorien ha betydning for organisasjonens virksomhet (Aldrich & Pfeffer 1976, Pfeffer & Salancik 1978). Både formell struktur og målsetting i organisasjonen vil endre seg dersom det kreves for å skaffe de ressursene organisasjonen trenger.

The resource dependence model calls attention to the importance of environmental contingencies and constraints, at the same time leaving room for the operation of strategic choice on the part of organizational members as they maneuver through known and unknown contexts (Aldrich & Pfeffer 1976:94).

Perspektivet åpner med andre ord for at ledelsen i en organisasjon ikke bare stilltiende aksepterer og adopterer dominerende oppfatninger, men forholder seg aktivt til den ytre påvirkningen for på den måten å søke å styrke organisasjonens mulighet til å overleve.

2.3.1 Krav fra omgivelsene

Pfeffer og Salancik (1978:43), som befestet ressursavhengighetsperspektivet på slutten av 1970-tallet, fremhever at ingen organisasjon er i stand til å nære seg selv, men tvert imot er helt avhengig av tilførsel av ressurser fra omgivelsene. Mens en privat bedrift eksempelvis er avhengig av kunder som kjøper varer og tjenester, vil en velfungerende frivillighetssentral trenge både økonomisk støtte og frivillige som kan yte innsats uten å få betalt for jobben.

Kjernen i teorien om ressursavhengighet er at organisasjonene vil – og må – respondere på krav fra aktører i omgivelsene som kontrollerer nødvendige ressurser; i tilfellet med frivillighetssentralene betyr det aktører som staten, kommunen, andre pengegivere og frivillige i lokalmiljøet. Organisasjonsledelsen oppgave blir derfor å reagere på krav og hindringer fra omgivelsene, samtidig som den forsøker å dempe innflytelsen fra disse. Som Aldrich og Pfeffer påpeker;

The resource dependence model portrays the organization as active, and capable of changing, as well as responding to, the environment. Administrators manage their environments as well as their organizations, and the former activity may be as important, or even more important, than the latter (Aldrich & Pfeffer 1976:83).

Ifølge Pfeffer og Salancik (1978:67-68) kan organisasjonens omgivelser beskrives ved å peke på faktorer som påvirker styrken i de kravene som rettes mot organisasjonen. Ved å stille spørsmål som, hvor konsentrert er kontrollen over ressursene, er de kontrollert av én aktør eller spredt over flere; hvor avhengig er organisasjonen av ressursene, finnes det alternative ressurskilder; er flere organisasjoner ute etter de samme ressursene, er organisasjonene i konflikt, kan vi få et inntrykk av graden av usikkerhet knyttet til organisasjonens fremtidige tilgang på ressurser.

Overført til frivillighetssentralene vil det for det første være usikkerhet forbundet med den økonomiske støtten fra staten. Men sentralene er også avhengige av minst 40 prosent lokal finansiering, noe som samtidig kan skape usikkerhet knyttet til bidrag fra de lokale pengegiverne. Ifølge ressursavhengighetsteorien vil usikkerheten være større jo flere organisasjoner som konkurrerer om de samme ressursene. Som vi skal se ble det kort tid etter etableringen av de første frivillighetssentralene hevdet at de konkurrerte med allerede eksisterende frivillig virksomhet om knappe ressurser som penger og frivillige i lokalmiljøet. Med utgangspunkt i teorien er det nærliggende å anta at en konkurransesituasjon kan ha bidratt til å øke frivillighetssentralenes usikkerhet, og følgelig ha gjort dem mer endringsvillige for å sikre ressurser. Ressursavhengighetsteorien tar imidlertid høyde for at flere organisasjoner kan være avhengige av hverandre, og gjensidig avhengighet vil kunne begrense usikkerheten (Pfeffer & Salancik 1978:40-43). Hva gjelder frivillighetssentralene kan vi tenke oss en slik gjensidighet mellom sentralene og kommunen, ettersom sentralen er avhengig av kommunale midler samtidig som kommunen ønsker at frivillige skal utføre omsorgs- og velferdsoppgaver i regi av kommunen.

2.3.2 Avhengighet – det motsatte av makt

Gjensidig avhengighet vil i henhold til teorien også kunne jevne ut maktbalansen mellom organisasjonen og eksterne aktører (Pfeffer & Salancik 1978:42). I teorien om ressursavhengighet tildeles organisasjonen og organisasjonsmedlemmene en aktiv rolle. Aktører forholder seg strategisk til kravene som rettes mot organisasjonen for å få tilgang til nødvendige ressurser, hvilket innebærer valg mellom ulike handlingsalternativer. Grunntanken er at organisasjonsendringer kan forklares med at organisasjonene kontinuerlig forhandler med eksterne aktører, hvor målet for hver enkelt er å redusere egen avhengighet, men samtidig presse andre til å bli mer avhengige av en selv. Å råde over ressurser gir makt, hvilket gjør avhengighet til det motsatte; slik Clegg og Dunkerley beskriver: «As the resources increase or expand the organisation increase in power (...) since other organisations become more dependent on the resources» (Clegg & Dunkerley i Thompson & McHugh 2002:57). Jo større makt en aktør har, det vil si jo mer avhengig andre er av denne, jo tydeligere krav kan aktøren stille. I tilfellet med frivillighetssentralene er det staten, representert ved Kultur- og kirke departementet, som i første instans godkjenner og tildeler penger til sentralene. Ut fra teorien er det derfor å anta at staten har makt til å stille krav til sentralene.

Ressursavhengighetsteorien forutsetter videre at dersom en organisasjon ikke har alternative kilder til nødvendige ressurser, vil maktforholdene bli enda skjevare (Pfeffer & Salancik 1978:42). Som regel vil imidlertid en organisasjon forholde seg til flere ressurskilder, og det kan derfor oppstå situasjoner der motstridende krav blir rettet mot organisasjonen. I en studie med ressursavhengighetsteori som utgangspunkt, vil det derfor være aktuelt å få oversikt over hvilke ressurser organisasjonen er avhengig av, hvilke aktører som råder over disse og krav som må innfris for å få tilgang til ressursene. På den måten vil eventuelle kryssende krav komme til syne. For frivillighetssentralenes vedkommende er disse avhengige av ressurser som for eksempel penger, frivillig arbeidskraft, kontorlokaler og legitimitet fra viktige støttespillere. Med utgangspunkt i ressursavhengighetsteorien vil virksomheten ved frivillighetssentralene kunne forklares som strategiske reaksjoner på krav som rettes fra eksterne aktører. Graden av ledelsens handlefrihet vil blant annet være avhengig av hvorvidt ressursene frivillighetssentralen er avhengig av er tilgjengelige hos flere kilder, eller konsentrert rundt noen få.

2.4 Teoretiske utfordringer

Institusjonell teori, og da særlig DiMaggio og Powells hypoteser om likedanning, har fått stort gjennomslag i moderne organisasjonsforskning (Greenwood m.fl. 2008:2). Samtidig er teorien kritisert fra flere hold, blant annet for å være omgivelsesdeterministisk – at den legger for stor vekt på omgivelsenes evne til å påvirke de interne forholdene og strukturen i organisasjoner (Greenwood m.fl. 2008, DiMaggio & Powell 1991, Scott 1991). Aktører er så innvevd i sine institusjonelle omgivelser at de ikke lenger er i stand til å velge strategisk. Konsekvensen er at muligheten til å velge annerledes eller yte motstand forsvinner fra perspektivet. Det impliserer videre, om enn noe spissformulert, en påstand om at virksomheten ved frivillighetssentralene er utformet uten videre refleksjon. Hva gjelder innvendingene som er reist mot teorien om ressursavhengighet er kritikken den samme, men med motsatt fortegn: Teoriene overspiller organisasjonsmedlemmenes evne til å forutse alle mulige alternativer, kalkulere og så velge det alternativet som fremstår som det beste. Frivillighetssentralenes virksomhet er, ut fra et slikt perspektiv, først og fremst strategisk; den er formet for å få tilgang til de ressursene sentralen er avhengig av.

2.4.1 Frakobling: Åpner døren for handlende aktører

Meyer og Rowan åpner i artikkelen om seremonier og myter for at organisasjonene har en viss handlefrihet i forhold til omgivelsene gjennom frakobling av formell struktur og faktisk aktivitet (Meyer & Rowan 1977:357). De to gir imidlertid ingen dypere forklaring på hvorfor organisasjonene både følger etablerte normer, samtidig som de i noen tilfeller forholder seg strategisk til de samme normene. Forfatterne hevder altså at organisasjoner justerer det formelle uttrykket slik at det er i tråd med institusjonelle normer, men at den faktiske aktiviteten forblir den samme dersom det er nødvendig for å sikre ressurser eller for å oppnå organisasjonens mål. Implikasjonen av dette er at Meyer og Rowan tilsynelatende forstår institusjonelle regler på to fundamentalt forskjellige måter: Institusjonelle regler presenteres for det første som handlinger som tas for gitt, de fremstår som sosiale fakta som følges blindt uten videre refleksjon. På samme tid åpner frakobling for at institusjonelle regler er noe organisasjonen kan dekke seg bak for å oppnå legitimitet, men som ikke nødvendigvis kan forklare organisasjonens atferd ettersom det formelle uttrykket per definisjon er atskilt fra de faktiske aktivitetene. Selv henviser de to forfatterne til Goffman og hans beskrivelser av hverdagslivets interaksjon preget av gjensidig og stilltiende respekt for hverandres fasade, når de forklarer hvorfor organisasjonen og dens medlemmer ikke taper ansikt, men fremdeles

fremstår som legitime – til tross for at de sier én ting, men gjør noe annet (Meyer & Rowan 1977:357-358). Spørsmålet om hvorvidt det er mulig å operere med begge forståelsene – uten å slå beina under institusjonell teori og redusere organisasjoner til kyniske aktører som tilpasser virksomheten etter legitime normer for å sikre ressurser – blir imidlertid stående åpent.

2.4.2 «Aktør-struktur-problemet»

Det kan synes paradoksalt at forfattere av det institusjonelle perspektivet anklages for å overse den aktive aktør, som var så viktig i ressursavhengighetsteorien som nettopp institusjonell teori oppsto for å kritisere. Forklaringen er trolig at de to perspektivene føyer seg inn i en større metateoretisk diskusjon om hvorvidt aktører eller strukturer – handlende mennesker eller sosiale strukturer – er den første bevegelse i samfunnet. Spørsmålet om hvorvidt aktør- eller strukturperspektivet er det riktige utgangspunktet har preget den vitenskapsteoretiske diskusjonen gjennom store deler av 1900-tallet og inn i vårt århundre. Nye teorier har dukket opp som kritikk og reaksjon på en foregående, uten at det grunnleggende «aktør-struktur-problemet» nødvendigvis har blitt løst.

Å løse aktør-struktur-problemet må i denne sammenheng forstås som et forsøk på å utvikle teori som gjør det mulig å begrepsliggjøre hvordan aktørers handlinger og overindividuelle, strukturelle mønstre henger sammen (Aakvaag 2008:31). Dette har også vært hovedbeskjeftigelsen til mange moderne sosiologer, deriblant Anthony Giddens (2002). Giddens strukturteori kan best klassifiseres som en generell, abstrakt samfunnsontologi (Aakvaag 2008:26) – den omhandler grunnleggende og generelle spørsmål om hva samfunnet består av – og er i seg selv lite egnet som redskap i empiriske analyser. Jeg vil likevel presentere teorien i korte trekk, fordi jeg mener den løser opp i grunnleggende teoretiske spenninger og dermed tydeliggjør at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom et institusjonelt perspektiv og muligheten for at organisasjoner – ledet av handlende aktører – også kan foreta strategiske valg.

Giddens hevder at aktørenes handlefrihet ikke er et resultat av frihet fra sosiale strukturer, men at aktørene derimot er helt avhengige av å trekke på strukturene for i det hele tatt å være i stand til å delta i samfunnet på en kompetent måte (Aakvaag 2008:130-131, Giddens 2002:233). Uten normer, oppfatninger, regler og språk ville vi ikke vært i stand til å forstå

hverandre og samhandle. Samtidig eksisterer slike strukturer kun fordi aktører anvender, og på den måten reproducerer, disse gjennom sine handlinger (Aakvaag 2008:130-131, Sewell 1992:4). Det eksisterer altså en gjensidig avhengighet mellom aktører og strukturer, hva Giddens (2002:238) kaller strukturens dualitet. Sosiale strukturer består ifølge Giddens av både *regler* og *ressurser* en handlende aktør trekker på (Aakvaag 2008:136, Giddens 2002:237, Sewell 1992:6). Regler kan forstås som formelle og uformelle normer, men også dypere felles fortolkningskjema som gjør det mulig å forstå de sosiale situasjonene vi er i. Som vi ser fører Giddens seg her – i likhet med institusjonell teori – inn i den fenomenologiske tradisjonen etter blant andre Berger og Luckmann. Foruten regler består strukturene av ressurser, hvilket innbefatter både økonomiske ressurser og eiendeler, men også posisjoner og stillinger som gir makt. Ved å inkorporere ressurser i strukturbegrepet tar Giddens dermed høyde for at ikke bare institusjonaliserte regler, men også ujevn fordeling av ressurser og makt spiller en rolle for den handlende aktørs muligheter (Sewell 1992:9-10), hvilket er i tråd med grunntanken i teorien om ressursavhengighet.

Snarere enn å ta stilling i den pågående aktør-struktur-debatten vil jeg med dette slutte meg til dem som hevder at de *valgene* organisasjonen og dens medlemmer tar, foregår innenfor en *institusjonell ramme* – følgelig er de ikke fri for påvirkning av institusjonaliserte oppfatninger av hva som er *aktuelle alternativer* å velge strategisk mellom:

Studies that analyze the strategies used by actors/entrepreneurs to achieve institutional change often ignore how and why institutional forces shape the strategies accepted as appropriate and the choice of strategies made by particular actors. Unless political processes are explicitly couched within an institutional context, the resultant story becomes premised upon actors behaving quasi-rationally *and* knowingly pursuing their interests (Greenwood m.fl. 2008:20).

Dette er også grunnen til at jeg, som nevnt innledningsvis i kapitlet, anser det som fruktbart å anvende innsikt fra både institusjonell teori og ressursavhengighetsteori i analyser av frivillighetssentralenes forhold til omkringliggende aktører. Det er å anta at lederne ved frivillighetssentralene tilpasser virksomheten etter generelle institusjonelle oppfatninger, samtidig som den i praksis også forholder seg til aktører sentralen er avhengig av for å få ressurser.

2.5 Oppsummering og analytisk rammeverk

Institusjonell teori forklarer endring i organisasjoner med at organisasjonen – for å oppnå eller beholde nødvendig legitimitet – tilpasser virksomheten til normer og oppfatninger som dominerer i vesentlige deler av omgivelsene. Fordi organisasjoner som opererer på det samme området ofte forholder seg til de samme oppfatningene, vil organisasjonene over tid kunne utvikle fellestrekk – de likedannes. Ifølge institusjonell teori er staten en viktig kilde til påvirkning og likedanning. Overført til frivillighetssentralene vil det være relevant å undersøke hvilke *oppfatninger* av sentralenes rolle og oppgave som dominerer, det vil si som utgjør sentralenes institusjonelle omgivelser. Oppfatninger kommer blant annet til uttrykk i retningslinjene Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet for frivillighetssentralene. En gjennomgang av sentralenes historie viser imidlertid at det også finnes konkurrerende oppfatninger av hva sentralene skal drive med. Å forme virksomheten i tråd med de rådende oppfatninger vil i henhold til institusjonell teori sikre sentralen nødvendig *legitimitet*.

Teorien om ressursavhengighet forklarer endring av virksomheten som organisasjonens *strategiske respons* på krav fra aktører som besitter ressurser organisasjonen er avhengig av. Organisasjonen vil tilpasse virksomheten dersom det er nødvendig for å få tilgang til viktige ressurser, som for eksempel penger og frivillige hender. Fordelingen av ressurser sier noe om maktforholdene; jo mer konsentrert ressursene er, jo mer makt har aktøren som råder over disse. Hva gjelder frivillighetssentralene er disse først og fremst avhengige av *økonomiske midler* samt *menneskelige ressurser* i form av frivillige som kan yte ubetalt innsats. En fellesnevner for de teoretiske perspektivene er at de vektlegger hvordan organisasjoner tilpasser virksomheten i relasjon til omgivelsene. Organisasjonene er – som en følge av tilpasning til dominerende oppfatninger og/eller ressursavhengighet– i stadig endring. Teoriene utfordrer dermed forestillingen om frivillige organisasjoner som distinkte og autonome, uavhengige av eksterne aktørers oppfatninger og tilgangen til ressurser. Med dette som analytisk rammeverk vil jeg i gjennomgangen av det empiriske materialet stille følgende hovedspørsmål:

- Hvilke oppfatninger av frivillighetssentralenes roller og oppgaver kommer til uttrykk hos aktører sentralene samhandler med, og gjenspeiles disse i virksomheten ved sentralene?
- Hvordan er forholdet mellom sentralene og eksterne aktører som kontrollerer nødvendige ressurser, og kan ressursavhengighet forklare trekk ved sentralenes virksomhet?

3. Metodiske tilnæringer

3.1 Innledning

De teoretiske perspektivene som ble presentert i forrige kapittel, og som danner det analytiske rammeverket for denne oppgaven, har visse metodologiske implikasjoner. Ikke minst får ambisjonen om å forene både aktør- og strukturperspektivet i analysen konsekvenser for valg av metode og empirisk materiale. Ambisjonen innebærer et forsøk på å belyse både institusjonelle føringer fra omgivelsene, aktørenes handlingsmuligheter samt den historiske konteksten frivillighetssentralene inngår i – kort sagt et forsøk på å vise «sosiologisk fantasi», slik C. Wright Mills (1959) i sin tid formulerte det.

Et grep for å se sammenhengen mellom historiske prosesser, sosiale strukturer og aktørenes handlinger er å la flere datakilder og metodiske tilnæringer danne det empiriske grunnlaget for denne masteroppgaven. Det er med andre ord snakk om en form for *metodetriangulering*, hvor de ulike metoder og datakilder kan underbygge og støtte hverandre for på den måten å gjøre eventuelle funn mer sikre og troverdige (Habermann 2007:146). Det empiriske materialet, og analysen av dette, kan følgelig deles i tre: For det første gjennomgår jeg *historiske datakilder* bestående av litteratur om frivillighetssentralene, tidligere forskningsresultater samt offentlige dokumenter med beskrivelser av virksomheten. Det er mitt utgangspunkt at historiske forhold og begivenheter er av betydning når en søker å forklare en organisasjons struktur og virke. Videre analyserer jeg de *statlige retningslinjene* som til enhver tid har vært gjeldende for frivillighetssentralene samt beskrivelsen av sentralene i den siste stortingsmeldingen, *Frivillighet for alle* (St. meld. 39 (2006-2007): 200-206). Tekstene kan forstås som normative føringer fra Kultur- og kirke departementet for hvordan sentralene bør fungere. Til sist fortolker jeg *intervjudata* fra samtaler med daglige ledere ved et utvalg sentraler. Gjennom intervjuene dannes et bilde av den daglige driften, hvordan forholdet er til eksterne aktører, hvilke oppfatninger lederne har av egen virksomhet samt de forventningene de møter fra omgivelsene.

De ulike datakildene, og analysen av disse, blir drøftet i det følgende. Først vil jeg imidlertid gjøre kort rede for hva som banet vei for problemformuleringen i denne masteroppgaven.

3.1.1 Samspill mellom empiri og teori

Som nevnt innledningsvis bygger besvarelsen på empirisk materialet jeg samlet inn⁹ i forbindelse med et prosjekt ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i perioden 2007-2008 (Dugstad og Lorenzen 2008). Prosjektet gikk ut på å undersøke de statlige visjonene for frivillighetssentralene, for deretter å sammenlikne disse med hvordan sentralene faktisk blir drevet. Oppgaven har med andre ord et eksplorerende utgangspunkt. I metodelitteraturen skiller man gjerne mellom såkalt *induktiv* og *deduktiv* tilnærming, det vil si hvorvidt målet er å utlede teori fra datamaterialet eller om eksisterende teorier testes i forhold til ditt eget materiale (Thagaard 2002:173). Mens utgangspunktet for prosjektet ved ISF var induktivt og eksplorerende, har imidlertid min masteroppgave tatt en mer teoretisk-deduktiv vending. I arbeidet med ISF-prosjektet dukket det opp flere spørsmål som vekket interessen for nærmere undersøkelser; hvorfor har ikke frivillighetssentralene implementert styringssignalene fra departementet, hvor førende er departementets retningslinjer for sentralenes daglige virke, hvordan er forholdet mellom sentralene og de lokale pengeskildene, hva er avgjørende for måten sentralene organiseres og drives på – kort sagt; hvor autonome er frivillighetssentralene? Spørsmålene gjorde det nærliggende å gå til litteraturen som beskriver forholdet mellom organisasjoner og omgivelsene, hvor henholdsvis institusjonell teori og teorier om ressursavhengighet står sentralt. Som jeg skisserte innledningsvis i denne besvarelsen, har det de siste 30 årene vokst frem en omfattende forskningslitteratur om frivillig virksomhet, som det dessuten var relevant å ta utgangspunkt i. Dilemmaet som danner grunnlaget for min problemstilling – hvorvidt frivillig virksomhet er initiert nedenfra, eller kontrollert og styrt av aktører utenfra – dukket med andre ord opp i *samspiillet* mellom en første fortolkning av det empiriske materialet, den eksisterende frivillighetsforskningens implisitte forestilling om en uavhengig frivillig sektor og min kjennskap til teorier som vektlegger tilpasningsprosesser i organisasjoner. En mer dekkende beskrivelse av prosessen synes derfor å være at den er preget av en *abduksjon*, som henviser til det dialektiske forholdet mellom teori og data (Thagaard 2002:177).

⁹ Formuleringen *å samle inn data* kan i flere tilfeller være misvisende, da den overser at noen typer empirisk materiale – eksempelvis intervjudata – genereres i møtet mellom den som intervjuer og informanten. I en viss forstand konstruerer altså forskeren data (Thagaard 2002:37-28).

3.2 Historiske data

Den historiske gjennomgangen i kapittel 4 bygger i all hovedsak på eksisterende litteratur om frivillighetssentralene. ISF har helt siden oppstarten av prosjektet med frivillighetssentraler på begynnelsen av 1990-tallet evaluert driften ved sentralene. Resultatet er en mengde bøker og forskningsrapporter om temaet. At sentralene er fulgt av forskere i så mange år bidrar til et rikt datamateriale med beskrivelser av virksomheten. Den hyppige evalueringen gir dessuten en unik mulighet til å undersøke hvordan sentralene har utviklet seg over tid. Den historiske utviklingen, og de kontekstuelle forholdene sentralene inngår i, er etter mitt syn helt avgjørende for å forstå hvorfor de drives og organiseres som de gjør.

En fare ved å legge andre forskeres publikasjoner til grunn er at det empiriske materialet blir «vindskjevt», i den forstand at det allerede ligger fortolkninger og vurderinger bak den presentasjonen som fremkommer i litteraturen. Tidligere forskning har tatt utgangspunkt i andre problemstillinger enn min egen, noe som naturlig nok gjør at fremstillingen vektlegger andre forhold enn hva tilfellet ville vært om utgangspunktet var det samme. På den annen side er det nettopp i møtet mellom ulike forståelser og fremstillinger av det samme fenomen at spenninger og dilemmaer gjerne dukker opp. Ved å speile ulike tekster mot hverandre, vil det være mulig å få øye på eventuell mønstre, utviklingstrekk eller divergerende tendenser.

I gjennomgangen av eksisterende litteratur møter jeg på både *beskrivende* fremstillinger av virksomheten, samt *analyser* som er gjort på bakgrunn av opplysninger forskerne har hentet inn. De deskriptive opplysningene lar seg til en viss grad verifisere ved at jeg kan gå til andre kilder for å kontrollere om beskrivelsen av historien er den samme. I den historiske fremstillingen i neste kapittel bruker jeg en rekke kilder, både forskningspublikasjoner og offentlige dokumenter. Til sammen mener jeg dette skaper et godt inntrykk av de formelle beslutningene som til enhver tid har fått konsekvenser for frivillighetssentralene og at disse til en viss grad kan forstås som et «faktum».¹⁰

3.2.1 Å tolke det fortolkede

Å anvende andres fremstillinger i egne empiriske analyser, handler i bunn og grunn om å akseptere at det aldri kan bli noe annet enn en fortolkning av en allerede fortolket virkelighet.

¹⁰ Med *faktum* mener jeg her at det er mulig å verifisere at begivenheter og beslutninger som gjelder sentralene, faktisk har funnet sted. Spørsmålet om hvorvidt det er mulig å få tak i en *objektiv virkelighet*, kommer jeg tilbake til senere i kapitlet.

Det innebærer en *hermeneutisk tilnærming*, et begrep som opprinnelig er brukt innen filosofi og litteraturvitenskap for å beskrive fortolkning av tekster.¹¹ Hermeneutikk vektlegger at det ikke finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere måter. Mening kan bare forstås i lys av sammenhengen det vi studerer er en del av, vi forstår delene i lys av helheten (Thagaard 2002:37). Når det gjelder fortolkninger som presenteres i litteraturen om frivillighetssentralene, er jeg derfor avhengig av at premissene som ligger til grunn for tolkningen blir presentert i teksten – slik at jeg selv kan ta stilling til om jeg er enig eller uenig i den fortolkningen som er gjort (Kvale 2001 [1997]:137, Thagaard 2002:180). I fremstillingen av frivillighetssentralenes historie har jeg, så sant det har latt seg gjøre, forsøkt å verifisere de opplysningene som kommer frem i litteraturen, samt vektlagt de rent deskriptive fremstillingene fremfor de åpenbart fortolkende. Imidlertid vil det alltid ligge et fortolkende element – i alle fall en *vurdering* – til grunn for de beskrivelsene som presenteres i litteraturen: Noen opplysninger er tatt med i teksten, mens andre er valgt bort. Å presentere historiske begivenheter og beslutninger er på den annen side helt avgjørende for denne oppgavens problemstilling, da historien inneholder spenninger og dilemmaer som bidrar til å kaste lys over frivillighetssentralenes virksomhet.

Hva gjelder de offentlige dokumentene som er brukt i den historiske fremstillingen i neste kapittel, dreier det seg i all hovedsak om Stortingsmeldinger og Innstillinger til Stortinget. Offentlige dokumenter er også gjenstand for analyse i kapittel 5, om styringssignalene fra staten. Jeg vil derfor drøfte bruken av denne typen data mer inngående i det følgende.

3.3 Offentlige dokumenter

Ved å gjennomgå offentlige dokumenter som beskriver frivillighetssentralenes virksomhet, kan vi få et inntrykk av de institusjonelle rammene sentralene opererer innenfor. Språket – hvilket også innebærer tekst – er viet stor betydning innen institusjonell teori, da institusjonaliserte normer og oppfatninger antas å komme tydelig til uttrykk gjennom språklig fremstilling (Meyer og Rowan 1977:349). I denne oppgaven bruker jeg som nevnt offentlige dokumenter som grunnlag for presentasjonen av sentralenes fremvekst og historie. Det dreier seg her om Stortingsmeldinger, komitéinnstillinger til Stortinget, offentlige utredninger og

¹¹ Fangen, Katrine: *Kvalitativ metode* (Sist oppdatert: 22. juni 2009). De nasjonale forskningsetiske komiteer. Tilgjengelig på <http://etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnærminger/Kvalitativ-metode/>

proposisjoner. Offentlige dokumenter er imidlertid også gjenstand for mer inngående analyser i kapittel 5, hvor jeg søker å beskrive de normative oppfatningene lederne ved sentralene forholder seg til. Dokumentene som inngår i denne analysen er for det første alle retningslinjene som er utarbeidet for sentralene siden prosjektet ble lansert. De første retningslinjene kom i 1991, deretter ble disse revidert i 1996 og senest i 2005 i forbindelse med nedleggelsen av «Frivillighetens samarbeidsorgan» (FRISAM). Jeg går også gjennom teksten som ble rykket inn landets aviser da den statlige ordningen med støtte til frivillighetssentraler ble annonsert for første gang. Til sist har jeg analysert første del av kapittel 27 i Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*, som omtaler frivillighetssentralene spesielt.

3.3.1 Dokumentenes ideologiske slagside

Et særtrekk ved offentlige dokumenter som data er at disse er skrevet for et annet formål enn forskningsøyemed (Thagaard 2002:59). En kunne derfor tenke seg at dokumentene kan anses som mer «nøytrale» data enn for eksempel intervjudata, hvor informanten på forhånd er informert om prosjektet og hva dataene skal brukes til. Å anse offentlige dokumenter som nøytrale data er imidlertid å overse den ideologiske slagsiden som også finnes i det skrevne ord. Repstad (2007) skiller mellom dokumenter med et vurderende, eller *normativt*, siktemål, og dokumenter som først og fremst er *beskrivende*. Retningslinjene Kultur- og kirkedepartementet har utviklet for frivillighetssentralene er åpenbart normative, da disse gir gjengir hvordan sentralene bør drives og organiseres. Det samme gjelder utlysningen av den statlige støtteordning, som ble rykket inn i ulike aviser da prosjektet ble lansert. I denne oppgaven analyseres disse dokumentene som nettopp normative, det vi si som departementets oppfatning av hva som er sentralenes rolle og oppgave og følgelig de styringssignalene lederne av sentralene forholder seg til.

Hva gjelder Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og proposisjoner, er disse som regel *både* normative og beskrivende. For det første inneholder dokumentene en beskrivende fremstilling av virksomheten ved frivillighetssentralene. Deretter følger vurderinger av den samme virksomheten. Men fordi beskrivelsene gjerne er et ledd i argumentasjonen for eventuelle endringer eller tiltak som foreslås, kan imidlertid de beskrivende sidene ved disse dokumentene også sees som en del av den normative vurderingen (Midtbøen 2008:27). I likhet med litteraturen som finnes om prosjektet med frivillighetssentraler, som jeg redegjorde

for ovenfor, inneholder også de offentlige dokumentene en fortolkning, og kan derfor ikke sees som en «sannhet». At dokumentene representerer én versjon – én fortelling av flere mulige fortellinger om sentralene – er imidlertid grunnen til at jeg finner disse særlig relevante i en studie av sentralenes institusjonelle tilpasning. For det er nettopp de ulike *forestillingene* om sentralene som gjør prosjektet interessant. Mens dokumentene på mange måter representerer den offentlige forestillingen om hva sentralene skal være, gir intervjudata opplysninger om hvordan daglig leder oppfatter den samme virksomheten.

3.4 Intervjudata

Hensikten med å intervju daglige ledere av frivillighetssentralene er å søke å få en forståelse av hvordan de involverte aktørene oppfatter egen virksomhet, hvilke utfordringer de står overfor og hvorfor de tar de valgene de gjør. Mine intervjudata er forankret i samtaler med 14 daglige ledere ved like mange utvalgte sentraler. Intervjuene gjennomførte jeg i perioden 2007-2008 i forbindelse med arbeidet som vitenskapelig assistent ved ISF.

Valget av sentraler kan best beskrives som strategisk; de er valgt fordi de hadde kvalifikasjoner som syntes å være strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard 2002:53). Det betyr for det første at jeg unngikk å intervju ledere ved sentraler der aktiviteten syntes å være liten, som var helt nyetablerte, som vanskelig lot seg presentere uten å identifisere eller av andre grunner ikke fremsto som egnede kilder. Videre valgte jeg sentraler med ulik eierform; intervjuer er foretatt av daglige ledere ved sentraler organisert som andelslag, stiftelser og foreninger, samt sentraler som er eid av kommunen eller en lokal menighet. Jeg har også søkt å få en jevn fordeling av sentraler lokalisert i henholdsvis bygd og by. Formålet med å velge sentraler fra de ulike kategoriene var å oppnå en bredde i utvalget (Thagaard 2002:55). Nettopp mangfoldet blant frivillighetssentralene hva gjelder eierform og geografisk nedslagsfelt er blitt fremhevet som et av sentralenes viktigste kjennetegn (Se f.eks. St. meld. 39 (2006-2007): 204). Det syntes derfor relevant å intervju ledere ved sentraler som representerer dette mangfoldet. I den nærmere analysen av intervjumaterialet ble det imidlertid klart at det var likhetstrekkene – snarere enn forskjellene – mellom de utvalgte frivillighetssentralene som var slående. Dette kommer jeg tilbake til i analysen i kapittel 6.

Hvorfor endte jeg opp med nettopp 14 informanter? I en kvalitativ undersøkelse av denne typen er ikke antallet personer som blir intervjuet nødvendigvis avgjørende for de resultatene du kommer frem til. Som nevnt var det i utgangspunktet et ønske om å favne en viss bredde, noe som talte for at *en del* personer burde intervjuers. Tallet kunne imidlertid trolig like gjerne vært 10 eller 15 informanter. At antallet ble 14 skyldes det Thagaard beskriver som et «metningspunkt»; når flere informanter ikke synes å gi ytterligere forståelse av fenomenet, kan utvalget betraktes som stort nok (Thagaard 2002:56). Da de fjorten intervjuene var gjennomført, hadde jeg allerede fått et godt inntrykk av tendenser i materialet. Som naturlig er legger også prosjektets tidsramme visse føringer for hvor mange intervjuer som lar seg gjennomføre.

3.4.1 Forskervante informanter

Informantene ble rekruttert ved at jeg ringte daglig ledere ved de utvalgte frivillighetssentralene og la inn en forespørsel om intervju. ISF har gjennomført en rekke undersøkelser og evalueringer av sentralene siden prosjektet startet på begynnelsen av 1990-tallet. De daglige lederne som gruppe er derfor godt kjent med å være «objekt» for forskning. Dette kan igjen ha fått konsekvenser for utvalget, og følgelig datamaterialet, jeg sitter igjen med. Først og fremst skaper det utfordringer knyttet til seleksjon, for eksempel ved at de personene som er forskervante – og dermed føler seg komfortable i situasjonen – i større grad enn andre vil si ja til å la seg intervjuet (Thagaard 2002:54). Dermed vil jeg risikere å gå glipp av nyansatte daglige ledere i utvalget, som kanskje kunne tenkes å ha andre erfaringer enn «veteranene». En annen utfordring er faren for at de forskervante informantene svarer det de tror intervjueren gjerne vil høre. Informantene kan for eksempel gi opplysninger som setter dem selv eller sentralen i et godt lys, eller de kan fokusere på problemer for å overbevise intervjueren om at de befinner seg i en vanskelig situasjon (Thagaard 2002:100). At lederne som gruppe er godt kjent med rollen som forskningsobjekt, innebærer altså en mulighet for at de opptrer strategisk i intervjusituasjonen. Ved for eksempel å fremheve dilemmaer knyttet til driften kan vi tenke oss at informantene har forsøkt å få frem et budskap for å oppnå et mål, for eksempel en avklaring av egen rolle fra departementet eller mer pengeoverføringer fra kommunen. Det er imidlertid mitt inntrykk at informantene stilte opp uten hensikter. De ga uttrykk for at de syntes det var interessant å være med på prosjektet, fordi det ga dem mulighet til å reflektere over egen virksomhet. I all hovedsak opplevde jeg det først og fremst

som en fordel at informantene var vant til å forholde seg til forskere utenfra. Blant annet opplevde jeg at kun tre forespørsler om intervju ble avslått.

For flere av informantene var det imidlertid avgjørende for om de ville la seg intervju eller ei, at jeg kunne garantere at de ikke ville bli identifisert i presentasjonen av intervjudataene. Både daglig leder og frivillighetssentralen vedkommende representerer, er anonymisert i denne oppgaven. At informantene kunne snakke fritt uten å få sin identitet avdekket gjorde trolig at de snakket mer åpent om dilemmaer knyttet til driften av sentralen. Mange fortalte om episoder de hadde opplevd som vanskelig i kontakten med kommunen, med departementet og med lokale lag og foreninger. Det er derfor mitt inntrykk at anonymisering var avgjørende for at jeg fikk opplysninger som førte til de funnene jeg har gjort i denne oppgaven.

På forhånd fikk lederne tilsendt et skriv med noen hovedspørsmål intervjuet ville kretse rundt. De forberedende spørsmålene handlet om hvilke eksterne aktører sentralen forholder seg til, hvordan disse relasjonene er, hva lederen mener er sentralenes viktigste oppgave og eventuelt om sentralen har endret organisasjonsform, oppgaver eller aktivitetsinnhold siden den ble startet opp. Jeg opplevde at informantene stilte godt forberedt til intervjuene, og at de hadde tenkt igjennom hvordan sentralen blir drevet samt ulike utfordringer knyttet til driften. Intervjuene kan best karakteriseres som *dybdeintervjuer*; samtalen kretset rundt noen grunnleggende spørsmål, men bar samtidig preg av å være en samtale hvor informantene ble gitt tid og mulighet til å fortelle mest mulig fritt om virksomheten. Intervjuene varte fra rundt en time til halvannen time. Som forberedelse til intervjuene leste jeg sentralenes årsrapporter fra 2006 som var blitt sendt til Kultur- og kirkedepartementet, og gikk igjennom internettsider som noen av sentralene har.

3.4.2 Konstruksjonen av virksomhetsprofiler

Ved å lese årsrapporter og nettprofiler hadde jeg allerede før intervjuene dannet meg et inntrykk av virksomheten ved de utvalgte frivillighetssentralene. Det ble også bestemt i forkant av intervjuene at analysen av materialet skulle fremstå som en *fortelling* om hver enkelt sentral. Dette dannet dermed utgangspunktet for den intervjusamtalen jeg hadde med lederen. Spørsmålet var imidlertid «hvordan jeg [skulle] rekonstruere den opprinnelige historien som ble fortalt meg av intervjupersonen, til en historie som jeg ønsker å presentere for mitt publikum?» (Kvale 2001 [1997]:118). Jeg har i denne oppgaven valgt å presentere de

fjorten sentralene gjennom såkalte *virksomhetsprofiler*. Profilene kan forstås som en analytisk *meningsgenerering* av det jeg tolker som budskapet i intervjuene, kombinert med en *narrativ strukturering* av teksten hvor hensikten er å skape en sammenhengende historie på grunnlag av enkeltuttalelser og opplysninger fra informanten, og de bakgrunnsopplysningene jeg allerede hadde om sentralen (Kvale 2001 [1997]:131-136). Ifølge Kvale (2001 [1997]:136) er meningsgenererende metoder velegnet for å få frem sammenhenger og strukturer som er av betydning for forskningsprosjektet, når intervjuene ved første gjennomlesing mangler en overordnet struktur.

Virksomhetsprofilene gir for det første en *beskrivelse* av frivillighetssentralen, det vil si hvordan den drives og organiseres, hvilke aktiviteter og tiltak som er i fokus og hvem den samarbeider med. Men profilene inneholder også beretninger og sitater fra de daglige lederne, der jeg oppfatter at disse i særlig grad er med å understreke det jeg tolker som budskapet i intervjuet. På den måten skaper virksomhetsprofilene også et inntrykk av hvilke *subjektive oppfatninger* lederen har av egen virksomhet. Et viktig metodisk poeng er at profilene ikke kan sees som daglig leders fremstilling av sentralen, men som min konstruksjon. Profilene er dermed både en *analytisk fremstilling* av dataene, og en *analysemetode* i seg selv. Konstruksjonen av profilene tydeliggjorde hva som kjennetegner den enkelte sentral, hva som preget forholdet til ressurskontrollørene og hvilke forventninger lederen møter fra omgivelsene. Begrunnelsen for å presentere profilene er at disse vil bidra til en forståelse av premissene som ligger til grunn for analysen av frivillighetssentralenes tilpasning til både aktører og institusjonaliserte oppfatninger i omgivelsene. Å «legge kortene på bordet» er avgjørende for hvorvidt mine tolkninger er mulige å overføre til andre tilfeller.

3.5 Oppgavens overføringsverdi

Både utvelgelseskriteriene og antallet personer som er intervjuet gjør det åpenbart at utvalget ikke er representativt – følgelig kan ikke funnene uten videre generaliseres til å gjelde alle frivillighetssentraler. Mens begrepet *generalisering* ofte knyttes til resultatet av kvantitative undersøkelser, mener Thagaard (2002:21) vi i kvalitative studier kan snakke om *overføring* når tolkninger som er basert på enkeltundersøkelser, også kan gjelde i andre sammenhenger. For at overføring skal være mulig, er det imidlertid avgjørende at forskeren presenterer tilstrekkelig informasjon for leseren. «Ved å spesifisere bevisene og gjøre argumentene

eksplisitte, tillater forskeren leserne å selv bedømme generaliseringens holdbarhet», skriver Kvale (2001 [1997]:162). Ved å presentere frivillighetssentralene gjennom virksomhetsprofiler, som jeg redegjorde for ovenfor, er målet å gi leseren informasjon om mitt fortolkningsgrunnlag, som gjør det mulig å sammenlikne sentralene som tilfelle med andre. Også gjengivelsen av historiske begivenheter og beslutninger som er tatt angående sentralene i kapittel 4, inngår som viktige premisser for min tolkning. Det samme gjelder de offentlige dokumentene, som analyseres i kapittel 5 og samtidig ligger vedlagt oppgaven.

Min ambisjon om å «spesifisere bevisene og gjøre argumentene eksplisitte» (Kvale (2001 [1997]:162) står imidlertid i fare for å bli tatt til inntekt for en positivistisk oppfatning av at det er mulig å komme frem til én sann og objektiv mening. Valg av forskningsmetode, og datamaterialet som ligger til grunn for mine analyser, tilsier imidlertid en vitenskapsteoretisk posisjon som avskriver at det er mulig å fange «virkeligheten». Isteden dreier det seg om ulike fortolkninger av de samme hendelser og situasjoner. Min fortolkning vil derfor alltid være en av flere mulige.¹² Å gjøre argumentene eksplisitte handler derfor først og fremst om å gjøre tolkningene troverdige og anvendbare for andre. Allmenn gyldighet i form av generalisering er med andre ord ikke vesentlig for denne oppgaven. Snarere har målet vært å få en forståelse av hvordan møtet mellom frivillige sammenslutninger og det offentlige forvaltningsapparatet kan fortone seg, og hvilke konsekvenser relasjonen kan få for den frivillige virksomhetens autonomi. Implisitt i denne målsettingen ligger det imidlertid en forhåpning om at mine tolkninger kan ha relevans utover de fjorten sentralene jeg har undersøkt, og muligens også utover frivillighetssentralene som sådan.

3.5.1 Tilbakeføring

Samtidig har det vært et mål at tolkningene og funnene i denne oppgaven også kan bidra med nyttig informasjon for mine informanter, for frivillighetssentralene som gruppe, for departementet som sentralenes sekretariat, for kommuner som bevilger penger og for frivillige organisasjoner som på ulikt vis forholder seg til sentralene – som eiere, samarbeidspartnere eller konkurrenter. Denne formen for *tilbakeføring* av funnene kan imidlertid også bli et ledd i selve forskningsprosessen, ved at analysene sendes ut på «høring» til de involverte og hvor reaksjonene danner grunnlaget for videre analyser (Widerberg 2001:136-137). Som nevnt tidligere bygger masteroppgaven på det empiriske materialet jeg samlet inn i forbindelse med

¹² For en mer utfyllende diskusjon av *verifisering* av kunnskap og forståelsen av *sannhet*, se Kvale (2001 [1997]:158-177)

et prosjekt ved ISF. Resultatet av dette prosjektet ble senere presentert i rapporten *Alle til lags* (Dugstad og Lorentzen 2008). Rapporten har ført til diskusjoner blant lederne av frivillighetssentralene, blant annet har den vært utgangspunkt for debatt på seminarer og regionskonferanser der daglige ledere møtes.¹³ Reaksjonene som har kommet i etterkant av rapporten har naturlig nok blitt en del av den ballasten jeg har hatt med meg i arbeidet med masteroppgaven. Analysearbeidet har dermed vært en pågående prosess, hvor tilbakemeldinger og reaksjoner i kjølvannet av ISF-prosjektet har banet vei for ny innsikt.¹⁴ Jeg vil imidlertid hevde at denne prosessen har vært nyttig i forståelsen av forholdet mellom frivillighetssentralene og det offentlige, og graden av autonomi.

¹³ For ordens skyld gjør jeg her oppmerksom på at jeg selv har holdt foredrag basert på ISF-rapporten ved følgende tre arrangementer: Konferansen *Deltakelse i endring*, Oslo 31. august 2009 (Arr.: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor), konferansen *Gjer vi alle til lags*, Bergen 3.-4. september 2009 (Arr.: Nettverk for frivillighetssentraler region 3) og konferansen *Fra sans til samling*, Hafjell 13.-14. september 2009 (Arr.: Nettverk for frivillighetssentraler region 1).

¹⁴ Kultur- og kirkedepartementet laget i juni 2008 en ny veileder for frivillighetssentralene. «Veilederen er tilpasset den nye virkeligheten, samtidig som det er lagt vekt på å tydeliggjøre det naturlige skillet mellom frivillig innsats og det offentlige tjenestetilbud», heter det i en melding på departementets hjemmeside. http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/tema/frivillig_virksomhet/frivillighetssentraler/ny-veileder-for-frivillighetssentralene.html?id=524944

Imidlertid ble denne veilederen presentert utenfor tidsavgrensningen for denne masteroppgaven, og er følgelig ikke en del av det empiriske materialet.

4. Fremveksten av frivillighetssentralene¹⁵

4.1 Innledning

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven er en antakelse om at frivillige organisasjoner ikke kan anses som lukkede enheter, men som et produkt av kontinuerlige tilpasninger til aktører og forhold i omgivelsene. Et slikt syn impliserer videre at en organisasjon ikke kan forstås uten at historiske, politiske og kontekstuelle forhold inngår som en viktig del av analysen (Bundesen, Henriksen og Jørgensen 2001:9-12). I dette kapittelet vil jeg derfor presentere frivillighetssentralenes historie; fra ideen ble lansert og prøveprosjektet i gang, via epoken da Frivillighetens samarbeidsorgan (FRISAM) overtok koordineringen av sentralene, til den nye Stortingsmelding *Frivillighet for alle* (St. meld. nr. 39 (2006-2007)) ble lansert i 2007 med nye, statlige visjoner for organisering av sentralene.

Formålet med gjennomgangen er å tydeliggjøre spenninger og dilemmaer som har vært knyttet til frivillighetssentralene helt siden prosjektet ble lansert. Kapittelet er forankret i offentlige dokumenter samt tidligere forskning om frivillighetssentralene. Kapittelet må sees som en del av oppgavens analyse; framstillingen retter særlig fokus mot historiske forhold jeg mener har hatt betydning for sentralenes utvikling.

4.2 Første fase: Et prøveprosjekt

Inspirert av nyliberal politikk i England og USA besluttet Høyre-regjeringen, med Kåre Willoch som statsminister, i 1985 å sette ned et offentlig utvalg hvis oppgave var å vurdere de frivillige organisasjonenes rolle i velferdssamfunnet (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003:9). Det såkalte Korvald-utvalget søkte å gi de frivillige organisasjonene en plass innenfor det nyliberale regimet, både som verdibærere og velferdsprodusenter. Tre år senere kom utredningen *Frivillige organisasjoner* (NOU 1988:17) som et resultat av utvalgets arbeid. Rapporten var den første store, offentlige gjennomgangen av det frivillige feltet i Norge og inneholdt omfattende empiriske data og historisk bakgrunnsinformasjon om frivillig virksomhet. Betydelig kartlegging til tross, det fulgte ingen praktiske endringer eller større

¹⁵ Dette kapittelet bygger på og videreutvikler kapittel 3, *Frivillighetssentralenes framvekst*, i rapporten *Alle til lags. Frivillighetssentralen i nærmiljøet* skrevet av undertegnede (Line Dugstad) og Håkon Lorentzen (Dugstad og Lorentzen 2008).

offentlige bevilgninger i kjølvannet av rapporten. De frivillige organisasjonene, som etterlyste nytenkning og større anerkjennelse for sin samfunnsrolle, var lite fornøyde med manglende politisk handlekraft (Kloster m.fl. 2003:9).

I februar 1990 inviterte daværende sosialminister Wenche Frogn Sellæg landets ledende frivillige organisasjoner på humanitær- og sosialfeltet til en felles idédugnad for å høre deres forslag til hvordan organisasjoner kunne bidra for å løse fremtidige omsorgsoppgaver (Lorentzen m.fl. 1995:10-13). Det var her begrepet «frivillighetssentral» for første gang dukket opp. Inspirert av en studiereise til USA og den amerikansk «clearinghouse»-modellen, fremmet Norges Røde Kors et forslag om å opprette lokale sentraler over hele landet som kunne fange opp mennesker som ønsket å yte frivillig innsats og sluse disse videre til eksisterende, frivillige organisasjoner. På denne måten kunne personer med lyst til å hjelpe forenes med organisasjoner som allerede hadde behov for frivillig arbeidskraft.

Selv om ikke Røde Kors fikk gjennomslag for sin idé, slo forslaget om å opprette sentraler for lokalt initiativ godt an, både blant de politiske partiene på Stortinget, departementet og i landets frivillige sammenslutninger. Flere hadde pekt på at det tradisjonelle frivillige organisasjonslivet var i endring, organisasjonene opplevde rekrutteringsproblemer samtidig som det vokste frem en type *ny frivillighet* – enkeltpersoner som var motivert til å yte frivillig innsats, men med begrenset tid eller uten ønsker om å engasjere seg i tradisjonelt organisasjonsarbeid (St.meld. nr. 16 (1993-94): 11). Frivillighetssentralene var et statlig initiert forsøk på å rekruttere og mobilisere disse nye frivillige. Som et resultat av idédugnaden og forslagene som kom inn, vedtok Stortinget i 1991 å bevilge 90 millioner kroner til et treårig prøveprosjekt for stimulering og mobilisering av frivillig lokal innsats gjennom såkalte «frivillighetssentraler» (Lorentzen og Røkeberg 1998:7). De økonomiske midlene ble imidlertid ikke bundet til én bestemt organisasjonsmodell, eksempelvis «clearingshouse»-modellen Røde Kors lanserte. I stedet gikk Sosialdepartementet våren 1991 ut med en relativt åpen utlysning i media:

Staten har bevilget 30 millioner kroner til frivillighetssentraler for 1991 til forsøk med utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren.

En frivillighetssentral kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført en oppgave av frivillige.

Midlene skal brukes som lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet.

Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre.¹⁶

Utlysningen resulterte i 285 søknader, hvorav 96 forsøkssentraler ble innvilget statlig økonomisk støtte (Lorentzen m.fl. 1995:11). Drøyt halvparten av sentralene kom i gang i løpet av 1991, mens de øvrige startet opp på nyåret året etter. Oppfølgingsarbeidet og koordineringen av sentralene ble lagt til Sosialdepartementet. Under oppstarten knyttet departementet til seg en rekke sivile organisasjoner¹⁷, og sammen utgjorde de programrådet som blant annet utarbeidet de første retningslinjene for frivillighetssentralene (vedlegg nr. 2).

4.2.1 Egne aktiviteter for og med eldre

Etter oppstart i 1991 viste det seg at drøyt en tredjedel av alle søknadene om å opprette frivillighetssentraler som ble innvilget støtte, kom fra kommuner. Nær 40 prosent kom fra frivillige organisasjoner, mens 20 prosent kom fra menigheter (Lorentzen m.fl. 1995:34). Sentralene skulle være lokalt forankrede enheter, og utvikling av virksomhet og formål ble i stor grad overlatt til de lokale initiativtakerne. At frivillighetssentralene skulle fungere som lokale «formidlingskontor» for all frivillig innsats var blant de få retningsgivende instruksene i utlysningsteksten. En gjennomgang av den faktiske videreformidlingen av brukere og frivillige viste imidlertid at slik formidling aldri ble noen viktig del av sentralenes arbeidsoppgaver i prøveperioden (Lorentzen m.fl. 1995:160-161). Kun et mindretall, i underkant av 13 prosent, hadde i prøveperioden formidling av brukere og frivillige til eksisterende, frivillige organisasjoner som del av målsettingen (Lorentzen m.fl. 1995:27).

¹⁶ Utlysningen av den statlige støtteordningen til frivillighetssentraler. Helse- og sosialdepartementet 1991. Se vedlegg 1.

¹⁷ Følgende organisasjoner var representert i programrådet: Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkerådet, Kommunenes Sentralforbund, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norges Husmorforbund, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norsk Pensjonistforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening og Angstringen (St.meld. nr. 16, 1993-94).

Snarere enn å videreformidle frivillige krefter, syntes en vesentlig del av sentralenes virksomhet å være knyttet til etablering, drift og rekruttering av frivillige til aktiviteter i regi av frivillighetssentralen. Og det var særlig sosiale tiltak og omsorgstiltak som dominerte (Lorentzen m.fl. 1995:161-162). Undersøkelser viste videre at flertallet av tiltakene var rettet mot eldre, og selv om den uttalte målsettingen fra statlig hold var å nå ut til flere målgrupper var eldre brukere i klart flertall i hele forsøksperioden (Lorentzen m.fl. 1995:154). Det er imidlertid nærliggende å anta at den store andelen eldre brukere var en følge av at sentralene i utgangspunktet ble etablert for å møte utfordringer i omsorgssektoren, en sektor hvor eldre naturlig nok er den største målgruppen.

4.2.2 Antall frivillige timer som mål på suksess

Institutt for samfunnsforskning (ISF) målte i forsøksperioden aktivitetsnivået ved å be daglig leder innrapportere antall timer frivillig arbeid som var utført i tilknytning til sentralen. Timene ble deretter regnet om til årsverk. Drøyt to år ut i forsøksperioden ble det produsert 237 årsverk frivillig innsats i sentralene, noe som tilsvarer 2,6 årsverk per sentral i gjennomsnitt. Det var imidlertid store variasjoner mellom sentralene (Lorentzen m.fl. 1995:156). Blant annet viste evalueringen at sentraler som samarbeidet aktivt med kommunal helse- og sosialforvaltning gjennomgående hadde et høyere aktivitetsnivå enn andre, ettersom hjemmesykepleien og hjemmehjelpen ofte sluset oppgaver over til sentralene (Lorentzen m.fl. 1995:202).

Å be sentralene innrapportere antall timer frivillig arbeid, sto på mange måter i konflikt med instruksjonen om å videreformidle frivillige til andre organisasjoner. Ved videreformidling ble den frivillige innsatsen utført i regi av en annen organisasjon, og ikke i regi av frivillighetssentralen. Sentraler som videreformidlet i stort monn risikerte dermed å fremstå som lite vellykkede, ettersom antall årsverk ble lagt til grunn som eneste kriterium for suksess. Som vi ser kunne sentraler som samarbeidet med lokale myndigheter ofte rapportere om et høyere antall timer frivillig innsats. Resultatet var at frivillighetssentraler som samarbeidet tett med kommunen fremsto som mer vellykkede enn frivillighetssentraler hvor et slikt samarbeid var mindre utbredt.

4.2.3 Uklar filosofi og arbeidsprofil

I henhold til retningslinjene var alle sentralene pålagt å ha et eget styre, som kunne bestå av representanter fra ulike lokale, frivillige organisasjoner, kommunen, frivillige eller andre. Mange daglige ledere klaget imidlertid over at styret var passivt og at ansvaret for initiativ og fremdrift i sentralen i stor grad ble flyttet over til lederne (Lorentzen m.fl. 1995:35). Det var derfor i stor grad de daglige lederne som formet og utviklet sentralene de første driftsårene. Departementet forsøkte tidlig å aktivere styrene, blant annet ved å arrangere seminarer og nettverksmøter. Men det var likevel gjennomgående i hele prøveperioden at daglig leder i stor grad følte seg overlatt til seg selv og mange ledere karakteriserte etableringsfasen som tung – dels fordi det tok lang tid å gjøre sentralen kjent i lokalmiljøet og dels fordi de opplevde skepsis til sentralene i omgivelsene (Lorentzen m.fl. 1995:40-41). I intervjuer fortalte flere ledere at de slet med å utforme sentralens filosofi og arbeidsprofil, det var i mange tilfeller søkt departementet om pengestøtte med forholdsvis diffuse ideer – eksempelvis for å «styrke det frivillige engasjementet» eller «hjelp dem som har behov for det» – uten at det på forhånd var tenkt grundig i gjennom hva sentralen skulle være i eget lokalsamfunn (Lorentzen m.fl. 1995:39).

4.2.4 Kommunen som økonomisk medspiller

Den statlige oppsummeringen av forsøksprosjektet ble gjort i 1993 i Stortingsmeldingen *Lat ikke graset gro att mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler* (St.meld. nr. 16 (1993-94)). Konklusjonen fra Helse- og sosialdepartementet¹⁸ var i korte trekk at interessen for å etablere nye sentraler var stor og at bevilgningene som var satt av til forsøk med frivillighetssentraler, burde opprettholdes i en ny fireårsperiode – det vil si til og med 1998. Departementet uttrykte imidlertid betenkeligheter knyttet til statens rolle som sentralenes eneste inntektskilde, og foreslo i meldingen at den statlige finansieringen gradvis skulle trappes ned og at sentralene de neste årene skulle arbeide for å øke den lokale, økonomiske støtten. Departementet tok til orde for at sentralene «(...) først og fremst [bør] finansieres av kommuner og organisasjoner lokalt. Staten bør konsentrere seg om støtte til forsøks- og utviklingsprosjekter og oppstart av nye sentraler» (St.meld. nr. 16 (1993-94): 30). Begrunnelsen var blant annet at «det er viktig for den videre utviklingen av sentralene at det ikke er tiltak med permanent statlig støtte. Det bør drives videre fram av frivillige og deres organisasjoner» (St.meld. nr. 16 (1993-94): 30).

¹⁸ Sosialdepartementet endret navn til Sosial- og helsedepartementet fra november 1993.

I neste instans var det Stortinget, og da først Sosialkomiteen, som skulle avgjøre sentralenes videre skjebne. I sin innstilling til Stortinget foreslo komiteen at arbeidet med sentralene skulle fortsette. Komiteen påpekte at sentralene på den tiden var i en oppbyggingsfase, og at det derfor ville være uheldig å trappe ned det statlige tilskuddet umiddelbart (Innst. S. nr. 99, (1993-94): 2-4). Det ble understreket at sentralene først og fremst skulle fungere som en medspiller, tilrettelegger og ressurscenter for eksisterende organisasjoner og enkeltpersoner, som allerede gjorde en frivillig innsats. Frivillighetssentralenes rolle som formidlingsorgan for frivillig innsats ble med andre ord understreket i de folkevalgtes innstilling. Samtidig gjorde sosialkomiteen det klart at sentralene skulle nå frem til nye frivillige – sentralene skulle utløse frivillig arbeid og fange opp flere frivillige enn de som allerede var medlem av en organisasjon (Innst. S. nr. 99, (1993-94): 2-4). Det ble videre oppfordret til at også den lokale kulturetaten skulle inkluderes i sentralenes arbeid. Komiteen påpekte imidlertid at samarbeidet med kommunene ikke måtte bli for tett: «Komiteen vil vektlegge at sentralene ikke må knyttes for sterkt opp mot kommunene, men være selvstendig drevne sentraler. Kommunen må være med på å legge til rette for at det opprettes frivillighetssentraler i kommunen, f. eks. ved å stille gratis lokaler til disposisjon» (Innst. S. nr. 99, (1993-94): 7). Vi ser her at forestillingen om å bevare frivillighetssentralene som selvstendige enheter, forankret i frivillige krefter og uavhengige av det offentlige, var rådende blant de folkevalgte politikerne. Komiteen fryktet at tett samarbeid med kommunen ville rokke ved sentralenes selvstendighet.

I tråd med forslaget fra Sosialkomiteen vedtok Stortinget i 1994 å videreføre ordningen med økonomisk støtte til frivillighetssentraler. Sosial- og helsedepartementets forslag om gradvis nedtrapping av de statlige midlene fra og med driftsåret 1995 ble imidlertid moderert av de folkevalgte, som mente nedtrappingen burde skje i et langsommere tempo (Innst. S. nr. 99, (1993-94)). Det innebar en gradvis nedtrapping av statstilskuddet og fra 1997 har det vært en forutsetning for bevilgning fra staten at minst 40 prosent av driften er finansiert *lokalt*. Maksimalt statlig tilskudd til sentralene var i 2007 på 255.000 kroner (St.meld. nr. 39, (2006-2007): 201). *Lokal finansiering* betyr i prinsippet at penger blir stilt til disposisjon fra henholdsvis privatpersoner, lokale organisasjoner eller kommunen. Undersøkelser viser imidlertid at brorparten av den lokale, økonomiske støtten til frivillighetssentralene i praksis kommer fra *kommunalt hold* (Lorentzen og Røkeberg 1998:7). Siden 1997 har langt de fleste frivillighetssentralene vært finansiert av en blanding av statlige og kommunale midler.

4.2.5 Frivillighetssentralene i et spenningsfelt

I innstillingen til Stortinget gjorde Sosialkomiteen rede for synspunkter fremmet fra de ulike politiske partiene, men som ikke nødvendigvis representerte komiteens samlede syn (Innst. S. nr. 99, (1993-94)). Jeg vil likevel trekke fram noen av disse ytringene, da de etter mitt syn på en god måte illustrerer spenninger som har vært knyttet til driften av frivillighetssentralene helt siden oppstarten. En gjennomgang av uttalelser fra representanter fra de politiske partiene, viser at særlig to dilemmaer knyttet til driften av sentralene, ble problematisert; sentralenes forhold til eksisterende frivillige organisasjoner, og grensen mellom frivillig innsats og kommunens ansvar.

Fremskrittspartiet ga uttrykk for at partiet hadde kjennskap til at sentraler i enkelte kommuner tappet øvrige organisasjoner for frivillig hjelpeinnsats (Innst. S. nr. 99, (1993-94)s. 2). Så lenge sentralene fungerte som separate, egne hjelpesentraler hevdet partiet de fikk et konkurransefortrinn ettersom eksisterende organisasjoner baserte sitt arbeid utelukkende på frivillig, ulønnet innsats. Bare dersom sentralene hadde en koordinerende rolle for all frivillig virksomhet i kommunen, kunne en leder lønnet med statlige midler la seg forsvare, ifølge partiet.

Dilemmaer knyttet til kommunens ansvarsfelt ble først og fremst uttrykt av Sosialistisk Venstreparti, som mente at stortingsmeldingen om frivillighetssentralene i større grad burde drøftet grensedragningen mellom frivillig arbeid og det offentliges ansvar (Innst. S. nr. 99, (1993-94)s. 2). Undersøkelser hadde vist at praktiske gjøremål i huset var en tjeneste mange av brukerne av frivillighetssentraler ønsket hjelp til. Men hvem har ansvaret når vedkommende ikke selv kan ivareta disse gjøremålene; den kommunale hjemmehjelpstjenesten eller frivillige, spurte partiets representant, som fryktet at det frivillige arbeidet kunne «bli en sovepute i forhold til det offentliges ansvar, og dermed tilsløre behovet for økt offentlig innsats» (Innst. S. nr. 99, (1993-94): 2).

4.2.6 Oppsummering av første fase

Hvilke oppfatninger av frivillighetssentralenes roller og oppgaver kom til uttrykk, og gjenspeiles disse i virksomheten ved sentralene?

I utlysningen av prosjektmidlene til frivillighetssentralene ble virksomheten presentert som autonom, ideen var å dyrke frem et mangfold i måter å drive sentral på ved å gi lokale

initiativtakere frihet til å forankre aktiviteter i lokale behov, ideologisk overbevisning og de frivilliges egne ønsker om hvordan de ville yte frivillig innsats – kort sagt i det frivillige feltets lokale egenart. Frie tøyer til tross, evalueringer Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomførte viste mange likhetstrekk på tvers av sentralene: En vesentlig del av virksomheten var knyttet til etablering og drift av egne aktiviteter, og da i all hovedsak sosial- og omsorgstiltak rettet mot eldre og pleietrengende. Videreformidling av arbeidsoppgaver og frivillige til lokale frivillige lag og foreninger var lite utbredt. Imidlertid var det en klar tendens til at frivillighetssentralene formidlet frivillige til innsats i kommunale institusjoner. Den rådende oppskriften for god virksomhet syntes med andre ord å være at sentralene, i samarbeid med kommunen, skulle jobbe for å aktivisere den eldre delen av befolkningen.

En mulig forklaring på at sentralene ble så like hverandre kan være usikkerhet knyttet til hva som skulle være dens hovedansvar. Mange ledere klaget over at de hadde problemer med å definere sentralens oppgave og filosofi. Et sentralt poeng for DiMaggio og Powell (1983) er at organisasjoner som er usikre på egen målsetting vil etterlikne andre organisasjoner som fremstår suksessfulle. Over tid vil dette gjøre at organisasjonene likner hverandre. Evalueringer i forsøksperioden viste at frivillighetssentraler som samarbeidet tett med kommunen jevnt over hadde et høyere aktivitetsnivå, ettersom hjemmehjelpen og hjemmesykepleien ofte sluset oppgaver videre til sentralen. En kan derfor tenke seg at sentralene søkte et tett samarbeid med kommunen, fremfor samarbeid med det øvrige frivillige feltet, fordi kommunalt samarbeid ble oppfattet som den mest vellykkede måten å drive virksomheten på.

Hvordan var forholdet mellom sentralene og eksterne aktører som kontrollerer nødvendige ressurser, og kan ressursavhengighet forklare trekk ved sentralenes virksomhet?

De første årene var frivillighetssentralene fullfinansiert av statlig midler. Pengene gikk til å lønne en daglig leder, resten av arbeidsinnsatsen skulle baseres på frivillig arbeidskraft. Den første statlige evalueringen av prosjektet, Stortingsmelding nr. 16 (1993-94), resulterte i at kommunen kom inn som økonomisk medspiller. Det ble en forutsetning for videre statsstøtte at sentralen også kunne oppdrive lokale finansieringskilder. Undersøkelser viste at den lokale økonomiske støtten i praksis besto av kommunale midler. Kun et fåtall frivillighetssentraler mottok økonomisk støtte fra lokale foreninger, lag, stiftelser eller lignende. I henhold til teorien om ressursavhengighet (Pfeffer og Salancik 1978) vil organisasjoner rette seg etter krav fra aktører som kontrollerer nødvendige ressurser. At kommunen kom inn som en viktig

økonomisk kilde for sentralene kan ha bidratt til å styrke båndene mellom frivillighetssentralen og det kommunale velferdsapparatet. For mange frivillighetssentraler ville statsstøtten trolig forsvinne, dersom kommunen hadde trukket seg som økonomisk støttespiller. Kommunen ble nærmest en *garantist* for videre støtte fra departementet, hvilket utvilsomt gjorde kommunen til en viktig samarbeidspartner for flere av frivillighetssentralene.

Vi ser altså at beslutningen om å trekke inn lokale finansielle krefter kan ha bidratt til at flere frivillighetssentraler innledet et tettere samarbeid med kommunen, ettersom tett samarbeid kan ha blitt ansett som nødvendig for å sikre tilstrekkelige økonomiske ressurser. Ved å samarbeide med kommunen, men ikke med lokale lag og foreninger, beveget imidlertid sentralene seg bort fra det øvrige frivillige feltet og inn mot den offentlige sfære. På sikt kan vi tenke oss at dette gjør noe med tilgangen til de *menneskelige ressursene* sentralen er avhengig av, altså de frivillige. På den annen side var det et uttalt mål at sentralene skulle fange såkalte *fristilte* frivillige, altså de som ikke ville være medlemmer av lag og foreninger. Denne målsettingen kan ha gjort at samarbeid med frivillige og lag ikke fremsto som like nødvendig som kommunalt samarbeid.

Den statlige evalueringen brakte kommunen inn som økonomisk medspiller, men advarte samtidig mot for tett samarbeid mellom frivillighetssentralene og kommunen da et slikt samarbeid ble oppfattet som problematisk av frivillige lag og foreninger. Sammenfattende kan vi si at dilemmaer knyttet til driften av frivillighetssentralene i all hovedsak var knyttet til to grensedragninger: På den ene siden sentralenes forhold til kommunen og det offentliges ansvarsområde, på motsatt side til det eksisterende frivillige organisasjonslivet – hvor sentralene var tiltenkt rollen som medspiller, og ikke konkurrent. Som et forsøk på å løse opp i dilemmaer av denne typen besluttet Stortinget i 1994 å opprette *Frivillighetens samarbeidsorgan* (FRISAM), som skulle samle hele det frivillige feltet – inkludert frivillighetssentralene – og fungere som en «buffer» mellom frivilligheten på den ene siden, og stat og kommune på den andre. Opprettelsen av FRISAM markerer på mange måter overgangen til frivillighetssentralenes andre fase.

4.3 Andre fase: En permanent ordning

Både Stortingsmelding nr. 16 (1993-94), de folkevalgtes påfølgende innstilling til Stortinget og frivillighetssentralenes retningslinjer understreket betydningen av å ta vare på det særegne ved det frivillige feltet, som en sfære utenfor det offentlige velferdssystemet. I

stortingsmeldingen het det blant annet at «den videre oppfølgingen av arbeidet med sentralene bør ikke ligge i Sosial- og helsedepartementet. Den bør være styrt av et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart» (Stortingsmelding nr. 16 (1993-94): 24-25). Stortinget støttet forslaget, og allerede 1. januar 1995 ble Frivillighetens samarbeidsorgan (FRISAM) etablert. Organet ble administrativt underlagt Sosial- og helsedepartementet, men tanken var likevel at det skulle ha en mest mulig fri stilling.

4.3.1 Sentralene holdes utenfor

FRISAM skulle ha som hovedoppgave å stimulere, samordne og videreutvikle det frivillige arbeidet i Norge. Organisatorisk besto enheten av tre avdelinger; et kontaktforum, et (administrativt) senter og et styre (Vestby og Østtveiten 1998:15). Senteret, som besto av fire ansatte lønnet av departementet, hadde ansvar for å bygge opp kompetanse og spre informasjon om frivillig sektor generelt. De fire ansatte var også ansvarlige for å administrere den statlige støtten til frivillighetssentralene og utgjorde sentralenes sekretariat. FRISAMs styre var ansvarlig for driften ved senteret. Det var imidlertid kontaktforumet som var de frivillige organisasjonenes viktigste avdeling i FRISAM. Her var representanter fra en rekke frivillige organisasjoner representert. Målet for forumet var å fremme samarbeid og dialog, og utforme felles innspill og forslag til politikkkutforming på det frivillige feltet. Men i motsetning til frivillige organisasjoner var ikke frivillighetssentralene representert i kontaktforumet. Først i 1999, fire år etter at FRISAM ble etablert, fikk sentralene lov til å møte i forumet – men bare med tale-, møte- og forslagsrett.

Forholdet mellom de frivillige organisasjonene i kontaktforumet og frivillighetssentralene ble i en ekstern evaluering beskrevet som et ikke-forhold; sentralene ønsket å delta i forumet, men organisasjonene viste ikke interesse for sentralene. «Forholdet til frivillighetssentraler har ikke vært preget av dialog og samarbeid, snarere av fravær av oppmerksomhet. Med et par spredte unntak, later det til at medlemmene i kontaktforum ikke bryr seg om hva som skjer med utviklingen av denne nykommeren på frivilligfeltet», var konklusjonen i en rapport som vurderte FRISAMs første driftsår (Vestby og Østtveiten 1998:108). Derimot var det et tett,

mangfoldig og ressurskrevende samarbeid mellom frivillighetssentralene og de departementsansatte i FRISAMs senter, som altså var sentralenes sekretariat og kontaktpunkt i statsforvaltningen. Senteret sørget for å gi råd, veiledning, opplæring og pengeoverføringer til frivillighetssentralene. Resultatet var at sentralene følte tilhørighet til den *statlige* delen av FRISAM, uten at de fikk ta del i konstruksjonen av et felles ideologisk ståsted som pågikk blant de frivillige organisasjonene i samarbeidsorganet (Vestby og Østtveiten 1998:113).

Hensikten med FRISAM var som nevnt å stimulere til utvikling av frivillig virke på feltets egne premisser, og samtidig sørge for at statlig og kommunal innflytelse ble holdt på armlengdes avstand. Å ivareta selvråderett, selvstendighet og frivillighetens autonomi ble etter kort tid en av de viktigste kampsakene for de frivillige organisasjonene som var samlet i kontaktforumet (Vestby og Østtveiten 1998:96). Fra departementet og sekretariatet i FRISAM ble det uttrykt at også frivillighetssentralene – i likhet med annet frivillig virke – skulle tilpasses lokale forhold og utstettes for minimal styring fra stat og kommune. Likevel viste undersøkelser at godt over 60 prosent av alle sentralene i 1998 mottok arbeidsoppgaver fra kommunal pleie- og omsorgssektor (Lorentzen og Røkeberg 1998:36). Også den kommunale hjemmehjelpen og hjemmesykepleien var en stor oppdragsgiver for sentralene. Frivillighetssentralenes integrasjon med kommunene var med andre ord omfattende, til tross for FRISAMs uttalte målsetting om det motsatte.

4.3.2 Konturen av en nærmiljøsentral

Hvordan ble frivillighetssentralene drevet i tiden etter at FRISAM ble opprettet, og var organiseringen annerledes enn før samarbeidsorganet kom til? Antallet frivillighetssentraler steg fra 96 ved oppstarten i 1991 til 166 i 1997 (Lorentzen og Røkeberg 1998:13). I samme periode hadde andelen sentraler eid av kommunen økt til 44 prosent, mens andelen eid av frivillige organisasjoner og menigheter var gått noe tilbake (Lorentzen og Røkeberg 1998:13). Det kan med andre ord tyde på at den kommunale interessen for drift av sentraler ikke var på retur, til tross for innvendinger som var rettet fra blant annet sentralt, politisk hold.

Institutt for samfunnsforskning ba i hele evalueringsperioden, fra 1991 til 2002, ledelsen ved sentralene innrapportere kjennetegn ved virksomheten hvert kvartal. En gjennomgang som ble foretatt i 2001 konkluderte med at generell veiledning og rådgivning overfor innbyggerne i lokalmiljøet utgjorde en stadig mindre del av virksomheten, mens det hadde vært en økning i

frivillig hjelpeinnsats rettet mot bestemte brukergrupper (Kloster m.fl. 2003:21-22). Utviklingen tydet med andre ord på at frivillighetssentralene fortsatte å bevege seg i retning av typiske «hjelpesentraler» preget av en-til-en-tjenester utført av frivillige overfor brukere. Samtidig ser vi i denne perioden konturen av det som de senere årene har fått merkelappen «nærmiljøsentral». Flere sentraler hadde begynt å arrangere kurs, prosjektet og aktiviteter som var åpne for alle interesserte og hvor man gjerne snakket om «deltakere» fremfor «frivillige» og «brukere» (Kloster m.fl. 2003:27-29). I 2001 utgjorde hobby, kurs og nærmiljøvirksomhet rundt 40 prosent av sentralenes aktiviteter (Kloster m.fl. 2003:30-31).

4.3.3 FRISAM legges ned

FRISAM eksisterte i rundt 10 år. I juni 2004 vedtok regjeringen å samle all frivillighetspolitikk i Kultur- og kirkedepartementet. Bakgrunnen var Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og tilleggsmeldingen fra 1998 (St.meld.nr. 44 (1997-98)), hvor det ble slått fast at staten manglet sektorovergrepene og allmenne retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til landets frivillige organisasjoner. Tilskuddsordningene var organisert ulikt i de ulike departementene, ofte var også oppgaven delegert til underliggende avdelinger, direktorater eller private forvaltere. Dette gjorde det ifølge meldingen unødig vanskelig for de frivillige organisasjonene, som stadig måtte forholde seg til ulike offentlige instanser og forvaltningsnivåer.

Også de frivillige organisasjonene hadde etterlyst det de kalte «en helhetlig frivillighetspolitikk» fra staten. I behandlingen av stortingsmeldingene ba stortingsflertallet regjeringen kartlegge behovet for et koordineringsorgan som gikk på tvers av departementene (Innst. S. nr. 101 (1998-99)). Et eget utvalg ble oppnevnt for å vurdere samordningsbehovet, og etter tre års arbeid la det såkalte *Koordineringsutvalget for departementene* våren 2004 frem en anbefaling om bedre samordning av departementets bidrag til frivillige organisasjoner. Resultatet var at oppgaven med å koordinere statens tilskudd til frivillige organisasjoner ble samlet i Kultur- og kirkedepartementet. Dermed ble FRISAM som forvaltningsorgan lagt ned, og de ansatte rådgiverne i senteret – med ansvar for frivillighetssentralene – ble flyttet til Kultur- og kirkedepartementet.

Det var imidlertid ikke bare et ønske om å samordne offentlige tilskuddsordninger som lå bak beslutningen om å legge ned FRISAM. Flere hadde reist innvendinger mot at

samarbeidsorganet på mange måter sto med beina plantet i to forskjellige leire; med forankring både i de frivillige organisasjonene og i statsforvaltningen. Mens kontaktforum i FRISAM, bestående av representanter fra frivillige organisasjoner, kjempet for innflytelse på det frivillighetspolitiske feltet, skulle de statsansatte i FRISAMs senter på samme tid være kontaktforumets sekretariat og administrator av statlige støtteordninger til alt frivillig virke. Etter hvert ble det imidlertid stilt spørsmålstegn ved hvorvidt et interessepolitisk samarbeidsforum for landets frivillige organisasjoner, som kontaktforum på den tiden var, skulle kunne drive lobbyvirksomhet og øve press på de folkevalgte på Stortinget når samarbeidsorganet samtidig var så sterkt forankret i statsforvaltningen.

4.3.4 Oppsummering av andre fase

Hvilke oppfatninger av frivillighetssentralenes roller og oppgaver kom til uttrykk, og gjenspeiles disse i virksomheten ved sentralene?

Fra statlig hold ble det stadig uttrykt at sentralene skulle være uavhengige av det offentlige. Virksomheten skulle forankres i de frivilliges egne ønsker og behov. I Stortingsmeldingen, som oppsummerte prøveperioden, ble det blant annet tatt til orde for at den videre oppfølgingen av arbeidet med frivillighetssentralene ikke burde ligge i Sosial- og helsedepartementet, men «være styrt av et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart» (Stortingsmelding nr. 16 (1993-94): 24-25). For å sikre frivillighetssentralene uavhengighet, ble Frivillighetens samarbeidsorgan (FRISAM) etablert. FRISAM skulle være politisk talerør for all frivillig virksomhet i Norge. Staten synes med andre ord å oppfatte frivillighetssentralene som uavhengige frivillige organisasjoner.

Imidlertid viser gjennomgangen ovenfor at sentralene de første årene etter opprettelsen av det nye samarbeidsorganet, langt på vei ble oversett av representanter fra sentralleddene i de frivillige organisasjonene. Samarbeidet med FRISAMs senter, det vil si samarbeidet med de ansatte i statsforvaltningen, var på sin side tett. Det kan med andre ord tyde på at de frivillige organisasjonene ikke oppfattet virksomheten ved frivillighetssentralene som vesenslik deres egen, og derfor noe som ikke hørte hjemme i det frivillige feltets samarbeidsforum. At sentralene ikke ble oppfattet som en fullverdig del av det frivillige feltet kan ha bidratt til å trekke sentralene ytterligere i retning av økt samarbeid med det offentlige. Dermed ble avstanden mellom de frivillige organisasjonene og frivillighetssentralene forsterket.

Staten synes å oppfatte sentralenes virksomhet som forankret i det frivillige feltets egenart. Det frivillige feltet synes derimot å oppfatte sentralene som en offentlig aktør. Denne *uklare rollen* kan trolig bidra til å forklare at virksomheten ved sentralene fremsto som todelt; på den ene siden besto virksomheten av *hjelpetjenester*, hvor henvendelsene ofte kom fra den kommunale helse- og sosialetaten, på den andre siden besto den av *egne aktiviteter* for og med frivillige, hvor mange av disse lå nærmere kultur- og fritidsfeltet enn omsorgsfeltet.

Hvordan var forholdet mellom sentralene og eksterne aktører som kontrollerer nødvendige ressurser, og kan ressursavhengighet forklare trekk ved sentralenes virksomhet?

Opprettelsen av FRISAM var fra statens side et grep for å sikre de frivillige organisasjonene et felles, uavhengig talerør og debattforum. Klimaet og samarbeidsrelasjonene i FRISAM kan imidlertid tenkes å være krefter som virket *mot* uavhengighet, hva gjelder frivillighetssentralene. At sentralene ble utestengt fra organisasjonenes forum, kan ha bidratt til at ledelsen ved sentralene i større grad opplevde forpliktelser overfor statsforvaltningen og kommunen, snarere enn overfor det øvrige frivillighetsfeltet. Frivillighetssentralene var allerede økonomisk avhengige av lokale og nasjonale myndigheter. Utestengingen i FRISAM gjorde at sentralene på mange måter også ble *moralsk avhengige* av det offentlige, i den forstand at sentralenes eksistens og legitimitet i stor grad ble avhengig av offentlig anerkjennelse

Etter nesten ti års drift ble FRISAM nedlagt i 1994. Grunnen var blant annet innvendinger mot FRISAMs dobbeltrolle som *både* politisk talerør for frivillige organisasjoner og offentlig administrator av støtteordninger til frivillig virke. Det er interessant å merke at de samme argumentene som i sin tid ble brukt *for* opprettelsen av FRISAM – som et organ som skulle sikre det frivillige feltets autonomi – ti år senere ble fremsatt som argumenter *mot* det samme organet: FRISAM var blitt for fritt til at det kunne ivareta statlige forvaltningsoppgaver.

4.4 Tredje fase: Nye visjoner

Etter nedleggelsen av FRISAM ble sekretariatfunksjonen for frivillighetssentralene overført til Kultur- og kirke departementet. Samtidig ble det på statsbudsjettet for 2005 satt av 1,4 millioner kroner til etablering av «et sekretariat for de frivillige organisasjonenes interessepolitiske arbeid» (St.prp. nr. 1 (2004 – 2005): 16). Resultatet var at ledelsen i det

tidligere kontaktforumet i FRISAM, som besto av representanter fra frivillige organisasjoner, begynte arbeidet med å etablere et nytt fellesorgan, og i februar 2005 ble interesseorganisasjonen *Frivillighet Norge* etablert. Som vi så ovenfor ble frivillighetssentralene aldri en del av de frivillige organisasjonenes kontaktforum i tiden under FRISAMs ledelse, til tross for at ledelsen ved flere av sentralene ytret ønsker om samarbeid. Da Frivillighet Norge ble etablert ble sentralene heller ikke innlemmet i denne nye interesseorganisasjonen. Fra 2005 og frem til dags dato (september 2009) har koordineringen og forvaltningen av frivillighetssentralene isteden blitt utført av rådgivere i Kultur- og kirke departementet.

4.4.1 Sentralene faller utenfor frivillighetsregisteret

Statsbudsjettet for 2005 (St.prp. nr. 1 (2004 – 2005)) inneholdt dessuten en annen viktig beslutning, som senere har fått konsekvenser for frivillighetssentralene. Regjeringen kunngjorde at den ville arbeide videre med et forslag om å opprette et eget register over landets frivillige organisasjoner.

Det var de frivillige organisasjonene som første gang lanserte ideen om å opprette et frivillighetsregister. Ideen var at registrering av opplysninger om de frivillige organisasjonene kunne bidra til en forenkelt saksbehandling når organisasjonene var i kontakt med offentlige myndigheter, for eksempel når det ble søkt om offentlig støtte. Det ble videre argumentert for at registreringen kunne være et nyttig verktøy for det offentlige, som i fremtidig saksbehandling kunne forholde seg til informasjonen i registeret istedenfor å hente inn individuelle opplysninger om organisasjonene. Sommeren 2005 satte regjeringen ned et utvalg med professor Geir Woxholth som leder, som fikk mandat til å utrede en eventuell etablering av et register. Basert på utvalgets rapport la regjeringen frem Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*. Her gikk det frem at en stor andel av frivillighetssentralene kom til å falle utenfor registeret.

Ledelsen ved en rekke frivillighetssentraler reagerte på regjeringens forslag, som på sin side var i tråd med de vurderingene Woxholth-utvalget hadde gjort. Begrunnelsen for å unngå å gi frivillighetssentralene en generell registreringsrett var deres ulike eierformer; sentralene kan være eid av alt fra foreninger, stiftelser, andelslag, menigheter og kommunen (Ot.prp. 55 (2006–2007):39, Dugstad og Lorentzen 2007). Ettersom de kommunale sentralene ikke er vurdert som egne rettssubjekt, men faller inn som en del av den kommunale forvaltningen,

faller de også utenfor den avgrensingen som Woxholth-utvalget gjorde for hvilke virksomheter som skulle ha registreringsrett. Heller ikke frivillighetssentraler underlagt menigheter i statskirken ble ansett som egne rettssubjekt, og derfor ikke klart avgrenset fra det offentlige. Utenfor registeret ville også frivillighetssentraler organisert som andelslag falle, ettersom disse i henhold til en ny definisjon ble ansett som økonomisk – ikke ideell – virksomhet. Dermed var det bare frivillighetssentraler organisert som foreninger eller stiftelser som kunne registreres. På grunn av de mange ulike eierformene frivillighetssentralene har, ville ikke departementet gå med på en særskilt registreringsrett for alle landets sentraler (Ot.prp. 55 (2006–2007, s.55). Loven om register for frivillig virksomhet ble vedtatt av stortinget i juni 2007, og departementet gikk straks i gang med opprettelsen av registeret. Foreninger, stiftelser og aksjeselskap som driver frivillig virksomhet kan i dag registreres i registeret, som er underlagt Brønnøysundregistrene. Ingen har plikt til å registrere seg, men alle organisasjoner som fyller vilkårene kan gjøre det¹⁹.

4.4.2 Ideen om nærmiljøsentraler

I løpet av årene som var gått siden prosjektet med frivillighetssentraler ble lansert, hadde virksomheten ved flere sentraler beveget seg bort fra et ensidig fokus på helse- og sosialfeltet, mot en tilsynelatende større andel kultur-, hobby- og fritidsaktiviteter. En større bredde i aktivitetstilbudet var en utvikling som ble oppmuntret av rådgiverne i departementet. I statsbudsjettet for 2005 dukket for første gang benevnelsen *nærmiljøsentral* opp, da regjeringen i budsjettet slo fast at den ville «vurdere virkemidler for å stimulere utviklingen av frivillighetssentralene til nærmiljøsentraler» (St.prp. nr. 1 (2004 – 2005): 16). Ideen om nærmiljøsentraler ble videreført av den nye regjeringen med Jens Stoltenberg som statsminister, som overtok etter stortingsvalget i 2005, og kommer tydelig til uttrykk i Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding om frivillig virksomhet, Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. I arbeidet med meldingen mottok regjeringen innspill fra det nye talerøret for landets frivillige organisasjoner, Frivillighet Norge. Her ga paraplyorganisasjonen uttrykk for tydelig skepsis til måten frivillighetssentralene er drevet på:

Frivillighetssentralene er svært ulike både hva angår eierskap, aktiviteter, åpningstider, antall ansatte og brukere. Ulikheten fremheves ofte av sentralene selv og av staten, som

¹⁹ Opplysninger hentet fra Brønnøysundregistrenes hjemmeside; <http://www.brreg.no/frivillighet/>

deres største styrke. Enkelte frivillige organisasjoner rapporterer imidlertid om at frivillighetssentralene noen steder har utviklet tilbud i konkurranse med de frivillige virksomhetene. Andre steder har sentralene overtatt oppgaver som er det offentliges ansvar. Det kan også synes som om noen frivillighetssentraler selv identifiserer et problem/behov, som de så etterlyser frivillige til å løse, snarere enn at det er de frivillige selv som initierer en aktivitet. Noen frivillighetssentraler synes også å ha en oppfatning av at de i realiteten er å regne som en selvstendig organisasjon.²⁰

Frivillighet Norge etterlyste i samme brev en tydeliggjøring av hva frivillighetssentralene skal være og hvilke vilkår som skal gjelde for sentralene i fremtiden. Høsten 2007 presenterte regjeringen den nye stortingsmeldingen om frivillighet (St. meld.nr. 39 2006-2007). Her holdt regjeringen fast ved ideen om at frivillighetssentralene skal utvikles til sektorovergripende nærmiljøsentraler. Som vi skal se i kapittel 5 er imidlertid beskrivelsen av hva det innebærer å være en nærmiljøsentral, relativt vag.

4.4.3 Oppsummering av tredje fase

Hvilke oppfatninger av frivillighetssentralenes roller og oppgaver kom til uttrykk, og gjenspeiles disse i virksomheten ved sentralene?

Frivillighetssentralene ble aldri en del av FRISAM. Heller ikke den nye paraplyorganisasjonen, *Frivillighet Norge*, innlemmet sentralene da den ble opprettet i kjølvannet av nedleggelsen av FRISAM. Det synes med andre ord som om de frivillige organisasjonene fremdeles oppfattet frivillighetssentralene som noe annet enn tradisjonelt, frivillig virke. Innspillet fra Frivillighet Norge til den kommende stortingsmeldingen tydeliggjør at det rådet flere ulike oppfatninger av sentralenes virksomhet: Én oppfatning var at sentralene var *formidlingskontor* for all frivillig virksomhet, en annen at sentralene var *selvstendige organisasjoner* som arrangerer egne aktiviteter på lik linje med lokale, frivillige lag og foreninger. Ytterligere en oppfatning var at sentralene var *offentlige aktører* som utførte velferdsoppgaver.

Igjen ser vi at grensedragningene mot øvrig frivillig virksomhet, samt mot det offentliges oppgaver, var tema for diskusjon. At sentralene falt utenfor det nye frivillighetsregisteret, forsterket trolig inntrykket av sentralene som noe annet enn det som tradisjonelt blir oppfattet som frivillig virke. En registrering i registeret fungerer i dag på mange måter som en dokumentasjon på at virksomheten er forankret i det frivillige feltets autonomi.

²⁰ *Innspill til frivillighetsmeldingen*. Fra Frivillighet Norge til Kultur- og kirke departementet. http://www.frivillighetnorge.no/Dette_mener_vi/Frivillighetsmelding/Innspill_til_Frivillighetsmeldingen/

Hvordan var forholdet mellom sentralene og eksterne aktører som kontrollerer nødvendige ressurser, og kan ressursavhengighet forklare trekk ved sentralenes virksomhet?

Selv om det fra departementets side er uttrykt et ønske om at sentralene skal ha en mest mulig fri stilling – til tross for den økonomiske avhengigheten til statsforvaltningen – er det rimelig å tro at sentralenes posisjon som noe utenfor det frivillige feltet, kan ha bidratt til å styrke forholdet mellom sentralene og statsforvaltningen.

Fremdeles hadde frivillighetssentralene et noe uavklart forhold til landets største frivillige organisasjoner. I innspillet Frivillighet Norge sendte til arbeidet med stortingsmeldingen om frivillighet ble det blant annet uttrykt at organisasjonene anså sentralene for å være konkurrenter, aktører plassert utenfor frivillig sektor. Å være en *egen* organisasjon med *egne* aktiviteter representerer noe annet enn det å være en videreformidler av frivillige ressurser til andre aktører, slik staten ved oppstarten av prosjektet ga uttrykk for at sentralene skulle fungere. Frivillighet Norge stilte spørsmålsteget ved hvorvidt sentralene var selvstendige organisasjoner, på lik linje med lokale lag og foreninger.

4.5 Sentralene plassert utenfor det frivillige feltet

Frivillighetssentralene ble lansert som et prøveprosjekt der formålet med den statlige støtteordningen var å stimulere til mangfold i måter å drive sentraler på. Fra statlig hold ble det flere ganger understreket at sentralene skulle være uavhengige av det offentlige, de skulle forankre virksomheten i det frivillige feltets egenart. Tidligere forskning viser at virksomheten ved sentralene etter hvert fikk mange likhetstrekk. Det kan med andre ord tyde på at det var krefter i sentralenes omgivelser som trakk dem i retning av å bli like, snarere enn ulike, slik vi skulle forvente ut fra den opprinnelige målsettingen om å stimulere til mangfold. En mulig forklaring på likedanningen kan være at sentralene helt siden oppstarten ble oppfattet som noe utenfor det frivillige feltet. Blant annet ble sentralene aldri innlemmet som en del av kontaktforumet i FRISAM bestående av representanter fra sentralleddene i landets frivillige organisasjoner. FRISAM skulle tale de frivillige organisasjonenes sak, og organisasjonenes uavhengighet var en viktig parole. At sentralene ble holdt utenfor tyder på at disse ble oppfattet av organisasjonene å være noe annet enn tradisjonelt frivillig virke. Dette bidro trolig til at sentralene følte en større tilhørighet til departementet. Denne nærheten til

statsforvaltningen kan på sin side ha gjort at ledelsen ved sentralene i større grad tilpasset virksomheten etter de oppfatningene av sentralenes roller og oppgaver som ble signalisert fra statlig hold. Det kan med andre ord se ut som om at det frivillige feltet ved å avvise sentralene samtidig svekket de likedannende prosessene mellom klassisk frivillighet og sentralene, samtidig som båndene til statlige og kommunale myndigheter ble styrket. Spissformulert kan de frivillige organisasjonenes plassering av sentralene utenfor frivillig sektor langt på vei sees som selvopplyllende.

Fra departementet er det hevdet at frivillighetssentralene skal være uavhengige og frie til å forme virksomheten i tråd med de frivilliges ønsker og behov. Imidlertid er det gjennom offentlige dokumenter signalisert *oppskrifter* for god organisering som det er nærliggende å anta at ledelsen ved frivillighetssentralene har forholdt seg til. Hvilke oppfatninger av sentralens virksomhet disse dokumentene signaliserer, er tema i neste kapittel.

5. Styringssignaler fra staten²¹

5.1 Innledning

Den historiske gjennomgangen i forrige kapittel viste at frivillige lag og foreninger ikke anerkjenner frivillighetsentralene som fullverdige medlemmer av det frivillige feltet. Dette til tross for at departementet flere ganger har hevdet at sentralene er uavhengige aktører, med alt virke forankret i det frivillige feltets egenart og autonomi. At departementet anser sentralene som autonome betyr imidlertid ikke at det ikke er blitt sendt signaler som gir uttrykk for hvilke rolle og oppgave sentralene bør ivareta.

Jeg vil nedenfor foreta en gjennomgang av offentlige dokumenter som på ulikt vis omtaler sentralenes virksomhet. Hensikten er å vise hvordan statens oppfatning av sentralene har endret seg fra opprinnelsesåret 1991 og frem til i dag (2009). Med utgangspunkt i institusjonell teori kan vi si at de offentlige dokumentene danner *normative rammer* ledelsen ved sentralene har forholdt seg til. Etersom tekstene er utformet av departementet, en viktig ressurskilde for sentralene, er det å anta at tekstene har hatt særlig stor innflytelse på virksomheten.

I første del tar jeg for meg annonseteksten som ble rykket inn i norske aviser da Sosial- og helsedepartementet kunngjorde den statlige støtteordningen våren 1991 (Vedlegg 1). Videre går jeg igjennom retningslinjene departementet har utarbeidet, og som til enhver tid har vært gjeldende for sentralene (Vedlegg 2, 3 og 4). Mot slutten av kapittelet analyserer jeg beskrivelsene av sentralenes virksomhet slik de fremkommer i den siste stortingsmeldingen om det frivillige feltet i Norge, *Frivillighet for alle* (St. meld. nr. 39 (2006-2007): 200-206). Dokumentgjennomgangen viser at statens signaler har vært flertydige, hvilket har åpnet for at sentralene er blitt utsatt for flere ulike likedannings- og endringsprosesser.

²¹ Dette kapittelet bygger på og videreutvikler kapittel 5, *Statlige retningslinjer*, i rapporten *Alle til lags. Frivillighetsentralen i nærmiljøet* skrevet av undertegnede (Line Dugstad) og Håkon Lorentzen (Dugstad og Lorentzen 2008).

5.2 Utlysningsteksten²² og retningslinjene fra 1991²³

Våren 1991 ble prosjektet med statlig finansiering av frivillighetssentraler lansert. Sosial- og helsedepartementet rykket i den anledning inn en annonse i flere av landets aviser hvor de oppfordret lokale foreninger, menigheter, kommuner eller lignende til å søke om økonomiske midler til igangsetting av sentraler. Formuleringer i utlysningen – som «forsøk med utprøving av praktiske modeller» og «en frivillighetssentral kan være» – bar preg av en eksplisitt strategi fra statlig hold om ikke å legge føringer for organiseringen, driften og innholdet i sentralene i prøveperioden. Forsøket kan sees som *et nedefra-opp-eksperiment*, der sentralene som konsept skulle fylles med innhold over tid, basert på erfaring, prøving og feiling. Siden «frivillighetssentral» på dette tidspunktet var mer en visjon enn en konkret modell, eksisterte det bare vage forestillinger om hva konseptet skulle fylles med.

Utlysningsteksten og de nasjonale retningslinjene befester inntrykket av at prosjektet ble lansert uten en tydelig avklaring av hva som skulle være frivillighetssentralenes verdimesige forankring, hva virksomheten skulle bestå i og hvor grensen mellom frivillige og offentlige arbeidsoppgaver skulle trekkes. I begge tekstene ble det fremhevet at sentralene var et prøveprosjekt, hvor en gjennom et mangfold av ulike driftsformer skulle høste erfaringer med hva som var gode måter å mobilisere frivillige på. Ingen driftsmåter ble trukket frem som «bedre» eller «riktigere» enn andre. Blant de få konkrete instruksene som er å spore i de to tekstene, var formuleringen om at sentralene skulle søke å mobilisere frivillige hovedsakelig til *omsorgssektoren*. Forsøket ledet dermed aktivitetene inn mot helse- og sosialsektoren.

Frivillighetssentraler ble beskrevet som *formidlingskontor* for frivillig innsats i nærmiljøet, og departementet brakte dermed videre Røde Kors' opprinnelige forslag om sentraler som sluset frivillige dit hvor det var behov for hjelp. Men samtidig ble sentralenes rolle som lokale kontaktpunkt hvor frivillige enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, offentlige omsorgstjenester og hjelpetrengende kunne møtes, fremhevet – noe som igjen peket i retning av en bredere møteplassorientering. Både formidlings- og kontaktpunktfunksjonen gir inntrykk av at sentralene ikke skulle dannes som nye, selvstendige frivillige organisasjoner med eget formål, egen profil og egne frivillige, men snarere være et bindeledd mellom organisasjoner, kommune og enkeltpersoner. På den annen side påla retningslinjene

²² Se vedlegg 1

²³ Se vedlegg 2

sentralene å ha et eget styre – noe som likevel pekte i retning av at sentralene skulle være egne, organisatoriske enheter.

5.2.1 «– Vis omsorg for de eldre»

De statlige midlene var ifølge utlysningsannonseren øremerket ny virksomhet, de skulle verken brukes som driftsstøtte til frivillige organisasjoner eller erstatte eksisterende tiltak i offentlig regi. Samtidig var det et uttalt mål at virksomheten skulle rette seg mot *omsorgssektoren*, noe som plasserte sentralene i gråsonen mellom Sosialdepartementets ansvarsområde og det sivile, mer uformelle feltet for nabohep, frivillig virke og vernetjenester. Å peke ut et bestemt område virksomheten skal rettes inn mot, bryter på mange måter med målsettingen om at sentralenes virksomhet skal være forankret i det frivillige feltets autonomi og egenart, hvilket skulle innebære at det er det frivillige feltet – og ikke staten – som definerer området hvor innsatsen skal rettes. Som vi så i gjennomgangen av sentralenes historie har en stor del av virksomheten, fra starten og frem til i dag, være knyttet til hjelp og aktiviteter for og med eldre. Det er nærliggende å tro at signalet som ble gitt om å fokusere på omsorgssektoren, en sektor hvor eldre er i klart flertall, kan forklare hvorfor frivillighetssentralene helt fra starten har innrettet virksomheten mot den eldste delen av befolkningen, med det resultat at det har skjedd en likedanning av virksomheten på tvers av sentralene. Å innfri de statlige forventningene til virksomheten vil i henhold til institusjonell teori sikre sentralen nødvendig legitimitet.

5.3 Retningslinjene fra 1996²⁴

I forbindelse med opprettelsen av FRISAM ble det i desember 1996 utarbeidet nye retningslinjer for frivillighetssentralene. Dette var første gang retningslinjene ble revidert siden prosjektet startet i 1991. Det første punktet i de nye retningslinjene omhandlet hva som skulle være sentralenes formål. Også her ble det uttrykt at de skulle være bindeledd og kontaktpunkt mellom givere og mottakere av ubetalt innsats – det være seg individer, frivillige organisasjoner eller det offentlige. Men i motsetning til de første retningslinjene og utlystningsteksten ble det ikke lenger gitt uttrykk for at sentralene skulle drive formidling av frivillige og brukere til andre organisasjoner. I årene mellom 1991 og 1996 hadde sentralene styrket seg som egne, selvstendige enheter. Som vi så i kapittel 4 dreide de fleste sentralenes

²⁴ Se vedlegg 3

virksomhet seg om enten å bistå pleie- og hjelpetrengende med praktisk hjelp, eller om å arrangere aktiviteter for brukergrupper. Videreformidling til andre organisasjoner var med andre ord ingen stor del av virksomheten. Samtidig var det et uttalt mål fra staten å fange opp såkalte nye frivillige som sto utenfor det tradisjonelle organisasjonslivet. De første evalueringene viste at noen frivillige oppsøkte sentralene fordi de ikke ønsket å bli medlemmer av andre organisasjoner, og på den bakgrunnen kan det ha fremstått som lite hensiktsmessig å sluse disse personene videre til andre organisasjoner (Lorentzen m.fl. 1995).

Også formuleringen om at sentralene primært skal mobilisere frivillige i omsorgssektoren ble fjernet fra retningslinjene, og de ble i samme vending uten tydelige føringer for hva slags fenomener den ubetalte innsatsen skulle rette seg mot. Dermed ble sentralenes nedslagsfelt betraktelig utvidet, og det ble i stor grad opp til hver enkelt frivillighetssentral å definere de områdene den ville konsentrere virksomheten om. Videre het det at ulike brukergrupper skulle ha mulighet til å benytte seg av sentralens tilbud og lokaler. Som i de første retningslinjene ble det vektlagt at sentralene skulle søke å rekruttere *nye grupper* av frivillige. Det ble imidlertid lagt til en setning om at sentralene også skulle sette seg som mål å oppmuntre de *etablerte* frivillige. Det er nærliggende å anta at kritikk om at sentralene i sin rekruttering av frivillige stjal ressurser fra andre organisasjoner, kan ha vært en av grunnene til denne endringen i retningslinjene. Det nye bildet som ble tegnet var nå av sentraler som skulle fange ulike brukergrupper; det være seg både nye og etablerte frivillige.

Retningslinjene fra 1996 gikk mer i detalj hva gjaldt formell eierorganisering av sentralene enn de foregående. Sentralene skulle eies av en juridisk person, som kunne romme ulike foreninger, organisasjoner eller menigheter, eller være en stiftelse eller en kommune. Det ble videre redegjort for hvem som skulle utgjøre årsmøtet, som er sentralens øverste organ, samt hvilke valg og godkjenninger som skulle foretas på møtet. At FRISAM i de nye retningslinjene nå formulerte hvordan sentralene skulle organiseres, eies og styres, kan tyde på et ønske om å tydeliggjøre ansvaret for driften. Da de statlige midlene første gang ble utlyst, ga departementet klart uttrykk for at prosjektet var et midlertidig prøveprosjekt. Dette gikk også frem i retningslinjene fra 1991. Målet var å stimulere til et mangfold av praktiske organisasjonsmodeller for mobilisering av frivillige. At de nye retningslinjene innholdet mer detaljerte «oppskrifter» for organisering, kan være et uttrykk for at FRISAM mente å ha funnet at enkelte organisasjonsmodeller og ansvarslinjer fungerte bedre enn andre, som det derfor var ønskelig at frivillighetssentralene fulgte.

Mobilisering var et begrep som gikk igjen, både i retningslinjene fra 1991 og 1996. Men mens formålet i 1991 ble formulert som «mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren»²⁵, ble det i 1996 gitt uttrykk for at sentralene skulle stimulere til økt lokal frivillighet gjennom «mobilisering til aktiviteter som styrker det sosiale fellesskapet i nærmiljøet»²⁶. Med andre ord kan det synes som om sentralenes rolle som stimulator til fellesaktiviteter i større grad ble vektlagt og at meklerrollen som rekrutteringsinstans av frivillige som kunne gjøre en ubetalt innsats for hjelpetrengende, ble tonet ned. En rimelig tolkning er at staten her gir uttrykk for at den ønsker en dreining bort fra typiske én-til-én-tjenester, med et tydelig skille mellom «frivillige» og «brukere», mot større fokus på aktiviteter der både brukere og frivillige deltar i samme aktivitet i fellesskap.

Det ble i 1996 også innført et formelt krav om at sentralene skulle telle antall *frivillige arbeidstimer*. For at statsstøtten skulle kunne videreføres måtte sentraler etter ett års drift utløse minst dobbelt så mange ubetalte som betalte årsverk. Det innebar at en sentral med én person ansatt på fulltid, altså en daglig leder, måtte utløse to årsverk frivillig arbeid for å få økonomisk støtte fra staten. Å telle antall frivillige arbeidstimer forutsetter at det er mulig å skille klart mellom hvem som yter og hvem som mottar frivillig innsats, for på den måten å telle timene den frivillige bruker på arbeidet. Et slikt skille er imidlertid langt vanskeligere å gjøre mellom personer som sammen deltar i en fellesaktivitet, enn når en person hjelper en annen. Kravet om å registrere antallet frivillige arbeidstimer signaliserer dermed at sentralene fremdeles skulle tilby en-til-en-tjenester, i tillegg til fellesaktiviteter. Som vi så i den historiske gjennomgangen i forrige kapittel, kan kravet om å telle antall timer frivillig innsats ha ført til at flere sentraler innledet tettere samarbeid med kommunen – ettersom kommunen ofte etterspurte frivillige som kunne hjelpe og dermed bidro til at antallet arbeidstimer ved sentralene gikk opp.

I likhet med de foregående, ble det også i retningslinjene fra 1996 understreket at sentralene ikke skulle erstatte eksisterende, offentlige tiltak. Den statlige økonomiske støtten skulle heller ikke gå til organisasjoners ordinære virksomhet. Det var imidlertid føyd til en setning om at sentralene burde legge vekt på å samarbeide med det offentlige på «områder det er naturlig å samarbeide om», uten at eksempler på slike områder ble gitt. Sentralene fikk med

²⁵ Retningslinjer for frivillighetssentralene, utarbeidet i 1991. Punkt 1 (Se vedlegg 2).

²⁶ Retningslinjer for frivillighetssentralene, utarbeidet i 1996. (Se vedlegg 3).

andre ord en eksplisitt oppfordring om offentlig samarbeid. At sentralene danner en form for kommunal frivillighet som stjeler ressurser fra resten av frivilligfeltet og overtar det offentlige oppgaver, har vært en utbredt innvending fra flere hold de årene sentralene har eksistert. FRISAMs tydeliggjøring i retningslinjene av at et slikt samarbeid mellom det offentlige og sentralene faktisk var ønskelig, kan sees som et svar på denne kritikken – et svar som innebar at departementet så denne typen samarbeid som legitimt.

5.3.1 «– Gjør som andre»

Sammenfattende kan vi si at beskrivelsene av virksomheten i retningslinjene fra 1996 både ble mer detaljerte og åpnere på samme tid. Mens de første retningslinjene fra 1991 la få føringer for sentralenes formelle organisering, ga den nye teksten en grundig beskrivelse av hvordan sentralene formelt skulle struktureres, hvem som var juridisk ansvarlig og hvilke formelle godkjenninger som skulle skje i henholdsvis styret og årsmøtet. En forklaring kan være at prøveperioden på dette tidspunktet var avsluttet, og at sentralene nå var etablert som permanente ordninger som de nye retningslinjene skulle gjelde for. Det er trolig naturlig at detaljnivået i retningslinjene blir større når disse er revidert basert på erfaringer fra en periode med prøving og feiling.

Hva gjelder sentralenes formål og virksomhet, synes det imidlertid som om FRISAM nå ga mer diffuse signaler enn i utlysningsteksten og retningslinjene fra 1991: Som nevnt ble formuleringen om sentralenes rolle som *formidler* av frivillige fjernet. Å formidle frivillige til organisasjoner eller privatpersoner med behov, synes på mange måter å være langt mer konkret enn oppgaven som «bindeledd», «møteplass» og «brobygger» mellom personer, organisasjoner og det offentlige. Videre var det en dreining mot større fokus på *fellesaktiviteter*, hvor et skille mellom «frivillige» og «brukere» vil være mindre tydelig, selv om formuleringer tydet på at sentralene fremdeles også skulle fungere som hjelpesentraler for personer med behov. Retningslinjenes fokus på fellesaktiviteter var på mange måter mer i tråd med de nye forventninger knyttet til frivillighetssentralenes rolle som et lokalt *kontaktpunkt* for enkeltpersoner, organisasjoner, stat og kommune enn rollen som *hjelp- og omsorgssentral*. Samtidig var forestillingen om sentraler som kontaktpunkt med å understreke sentralenes posisjon som noe «midt i mellom» – verken plassert i offentlig sektor eller som tilhørende feltet med øvrig frivillig virksomhet. Posisjonen som noe utenfor både det offentlige og det frivillige organisasjonslivet, ble dermed tydeliggjort. Dette til tross for

innvendingene som ble uttrykt i oppsummeringen av forsøksprosjektet med frivillighetssentraler (St. meld. nr. 16 (1993-94)), hvor det fra politisk hold ble etterlyst en avklaring av grensen mot det offentliges ansvarsområde og på hvilken måte sentralene kunne unngå å bli oppfattet som konkurrenter til de frivillige organisasjonene.

Vi ser også at de nye retningslinjene ikke lenger begrenset sentralenes virksomhet til omsorgssektoren, men gjorde sentralenes nedslagsfelt nærmest *grenseløst* ved at det ikke lenger ble uttrykt eksplisitt hvor hovedarenaen skulle være. Et sentralt poeng for DiMaggio og Powell er at organisasjoner som oppfatter eget formål som uklart, i større grad enn andre organisasjoner vil søke å etterlikne andres virksomhet (DiMaggio og Powell 1983:151-152). Følgelig vil det over tid bli likhetstrekk mellom organisasjoner som opererer på samme område. I den historiske gjennomgangen i kapittel 4 så vi at flere ledere klaget over at de var usikre på hva sentralene egentlig skulle drive med. Samtidig var det mange likhetstrekk mellom sentralene i måten de faktisk drev virksomheten på. Fra statlig hold var trolig hensikten med å åpne opp – og på den måten utydeliggjøre – formålet i de nye retningslinjene at det i større grad skulle bli opp til de lokale initiativtakerne å stake ut kursen sentralene skulle ha. Likevel kan vi ikke utelukke at dette kan ha bidratt til å gjøre lederne usikre på eget formål, som igjen har gjort at sentralen styrket kopieringen av andres virksomhetsideer fremfor å utvikle sine egne.

5.4 Retningslinjene fra 2005²⁷

I forbindelse med overføringen av sekretariatsfunksjonen for sentralene fra FRISAM til Kultur- og kirke departementet, utarbeidet departementet høsten 2005 nye retningslinjer for sentralene. Disse er fremdeles gjeldene (september 2009). Her dukker beskrivelsen av «nærmiljøsentraler» opp, og i overskriften er de to benevnelsene sidestilt; «Retningslinjer for frivillighetssentraler/nærmiljøsentraler».

Fremdeles sender retningslinjene signaler om at sentralene skulle være møteplasser, kontaktpunkt og nå også *kraftsenter* for mennesker, foreninger/lag og det offentlige. Til forskjell fra de foregående retningslinjene er imidlertid det lokale aspektet fremhevet. Sentralen skal være «lokalt forankret», den skal «utvikles av menneskene som er knyttet til

²⁷ Se vedlegg 4

sentralen» og «aktivitetene skal legges opp i tråd med lokale forutsetninger». Også termen nærmiljøsentral er i seg selv med å fremheve det lokale ankerfestet sentralene ifølge retningslinjene skal ha. I den nye formålsparagrafen blir videre skillet mellom dem som *yter* og dem som *mottar* i sentralene ytterligere visket ut, sammenlignet med de foregående retningslinjene. Det blir nå understreket at sentralen skal være en møteplass «åpen for alle som har lyst til å delta innen frivillig virksomhet». Formålsparagrafen skiller ikke mellom brukere og frivillige, isteden gjør formuleringene de involverte partene til likeverdige deltakere. Det formelle kravet fra departementet om at sentralen skal utløse minst to årsverk frivillig innsats for å motta statsstøtte, er også fjernet. Å gjøre de involverte ved sentralene til *deltakere*, fremfor brukere og frivillige, samsvarer godt med fokuset på fellesaktiviteter vi så i retningslinjene fra 1996. Mens de aller første retningslinjene fra 1991 presenterte sentralene som *hjelpesentraler* preget av en-til-en-tjenester på omsorgsfeltet, skjedde det i 1996 en dreining mot at sentralene skulle være sektorovergrepene *aktivitetssentraler*. I retningslinjene fra 2005 blir sentralenes virkefelt ytterligere utvidet; sentralene blir presentert som *lokale møteplasser* åpne for alle som vil delta.

Retningslinjene gjør det fremdeles klart at sentralene har som oppgave å initiere, mobilisere og samordne all frivillig aktivitet. Sentralenes oppgave er å samarbeide med alle parter, og målet om å være samarbeidsorgan blir uttrykt langt tydeligere enn før. For mens tidligere retningslinjer brukte ord som *kan* og *bør* i beskrivelsen av samarbeidet med det frivillige organisasjonslivet og det offentlige, blir sentralene i den nye teksten nærmest pålagt å opprette et slikt samarbeid, «sentralene skal²⁸ samarbeide med lokale frivillige organisasjoner, lag/foreninger og det offentlige», heter det.

5.4.1 «– Vær en samarbeidspartner»

Oppsummert ser vi at retningslinjene fra 2005, som fremdeles er de gjeldende, signaliserer at sentralene skal samarbeide med alle parter, både organisasjoner, privatpersoner og det offentlige. Beskrivelsen av sentralenes funksjon og rolle er mer åpen enn i de foregående retningslinjene, det samme gjelder sentralenes nedslagsfelt og hvem som er de involverte ved sentralen – sentralene skal favne alle samfunnsområder og alle interesserte. Det geografiske området er imidlertid snevret noe inn ved at det nå gis klart inntrykk av at sentralene skal være lokalt foranket, at det er *nærmiljøet* som er sentralens arena. Hvor grensene for

²⁸ Min utheving.

nærmiljøet går, eller hva som skiller nærmiljø fra lokalmiljø eller kommune, er ikke nevnt. Å fokusere på det lokale aspektet kan tolkes dit hen at staten søker å fremstille virksomheten ved frivillighetssentralene som *uavhengig* av det offentlige, forankret i det lokale, frivillige feltets egenart. Virksomheten skal, ifølge retningslinjene, være initiert nedenfra, ikke fra staten eller kommunen.

På den annen side stiller departementet i de nye retningslinjene flere tydelige krav til virksomheten. De foregående retningslinjene, fra 1996, beskrev jeg ovenfor som både diffuse og detaljerte på samme tid. Denne beskrivelsen er også dekkende for de siste retningslinjene – hvor forskjellen mellom den diffuse beskrivelsen av formål og virke, og den detaljerte gjengivelsen av formell struktur, er blitt ytterligere forsterket. Når retningslinjene tar for seg organiseringen gis en grundig beskrivelse av eierformer og reguleringen av ansvarsforholdet mellom de ulike styrende organer, som årsmøtet og styret. Men når formål og virksomhet blir beskrevet, er det ikke lenger mulig å spore eksplisitte gjengivelser av hva sentralene primært skal drive med, hvem som skal involveres og på hvilke områder de skal fokusere sitt arbeide.

At staten strammet inn de formelle kravene til organiseringen av frivillighetssentralene, men samtidig slakket på beskrivelsene av sentralenes formål og virke, åpner for *frakobling* mellom formell struktur og faktisk aktivitet i sentralene (Meyer og Rowan 1977:357). Så lenge sentralene innfrir kravene til formell organisering og følger reglene for sin valgte eierform, signaliserer staten gjennom retningslinjene at sentralene stort sett kan gjøre hva de vil i utformingen av den daglige virksomheten.

5.5 Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007)

Høsten 2007 la regjeringen frem en stortingsmelding om frivillig virksomhet i Norge (St.meld. nr. 39 (2006-2007)). Som en del av meldingen inngår også en beskrivelse av frivillighetssentralene, og det blir her gitt uttrykk for at regjeringen ønsker å satse videre og gi støtte til etablering av flere sentraler i Norge (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 200-206).

Kapittelet som omhandler frivillighetssentralene begynner med å presentere ulike erfaringer med virksomheten gjennom de 16 årene som er gått siden ordningen med finansiering av sentraler startet opp. Mot slutten av kapittelet blir det så beskrevet hvordan sentralene har blitt stadig mer nærmiljøorienterte, og regjeringen uttrykker i samme vending en tydelig

målsetting om å utvikle sentralene til «sektorovergripende nærmiljøsentraler» (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 204).

Som vi har sett i gjennomgangen av retningslinjene ovenfor, har det foregått en utvikling i retning av en stadig mer åpen beskrivelse av sentralenes virkefelt, mens kravene til den formelle organiseringen av sentralene stadig har blitt mer presise. Imidlertid kan teksten tyde på at regjeringen i stortingsmeldingen også ønsker å bli tydeligere i sine beskrivelser av sentralenes virksomhet og formål, blant annet gis det nå eksempler på hva som anses å være en del av sentralenes virke. I den historiske gjennomgangen av prosjektet i forrige kapittel så vi at Frivillighet Norge i sitt innspill til meldingen uttrykte skepsis til måten sentralene ble drevet på. Blant annet ble det stilt spørsmålsteget ved sentralenes rolle og funksjon i nærmiljøet; er sentralen et offentlig hjelpeorgan, en selvstendig frivillig organisasjon eller en tilrettelegger for all lokal frivillig virksomhet? En mulig tolkning er at denne kritikken kan ha påvirket departementet til å bli mer definert i beskrivelsen av sentralenes utforming og funksjon i den nye stortingsmeldingen.

Men i likhet med gjeldende retningslinjer, gir heller ikke meldingen noen detaljert «oppskrift» på hvordan en nærmiljøsentral skal organiseres eller hva som skal være dens kjernevirksomhet. Det er likevel formuleringer i teksten som til sammen skaper et bilde av hvordan regjeringen signaliserer at sentralene bør fungere. Særlig blir det lagt vekt på den lokale forankringen sentralene skal ha, og meldingen nevner sentralenes «evne til å fortsatt motivere og engasjere folk til dugnadsinnsats for å skape gode og levende lokalmiljø» som den største utfordringen for fremtiden (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 204). Sentralene har ifølge meldingen utviklet seg mot en bredere nærmiljøorientering, og mot slutten av kapitlet blir benevnelsen «frivillighetssentral» langt på vei erstattet av «nærmiljøsentral». Stortingsmeldingen underbygger dermed inntrykket fra de gjeldende retningslinjene (utarbeidet i 2005), hvor det lokale aspektet ved sentralene er fremhevet.

Hva mener så regjeringen når den bruker betegnelsen *nærmiljøsentral*? Ifølge meldingen kjennetegnes slike sentraler av stor bredde i aktivitetene. De arrangerer både fritids- og nærmiljøaktiviteter, så vel som sosiale omsorgstiltak. Mens de første retningslinjene fra 1991 nevnte omsorgssektoren som sentralenes primære nedslagsfelt, ble denne formuleringen senere fjernet. Selv om aktivitetene og tiltakene som nevnes i stortingsmeldingen fremdeles er svært åpne, gjøres det likevel en innsnevring av satsingsområdene, sammenlignet med

foregående retningslinjer. Hva som konkret legges i de ulike beskrivelsene, som «fritids- og nærmiljøaktiviteter», er imidlertid åpent og dermed opp til hver enkelt sentral å definere. Å vektlegge at sentralene skal sørge for *fellesaktiviteter* – fremfor typiske *en-til-en-tjenester* – er i tråd med utviklingen vi så i gjennomgangen av retningslinjene. Fellesaktiviteter er med å viske ut skillet mellom frivillige og brukere, og fremstiller snarere de involverte som likeverdige deltakere.

Mangfoldet i aktiviteter og nedslagsfelt begrunnes i meldingen med at dette gjør det lettere å nå frem til «nye frivillige og nye samarbeidsrelasjoner med et bredere spekter av lokale frivillige lag og foreninger» (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 204). Regjeringen uttrykker altså et tydelig ønske om at sentralene skal samarbeide tett med øvrig frivillig virke i nærmiljøet. Meldingen hevder videre at samarbeid og samhandling er viktig dersom sentralene skal greie å motivere og engasjere folk til dugnadsinnsats, og vinne konkurransen mot kommersielle krefter. Ifølge meldingen har alle lokale lag og foreninger samme overordnede målsetting om å skape gode samfunn hvor innbyggerne kan være aktive og ha innflytelse, og regjeringen mener at «frivillighetssentralene her [bør] se sin rolle som et koordinerende ledd mellom lag og organisasjoner og mellom det frivillige og det offentlige» (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 204). Dette er en viktig formulering, da regjeringen her sender et klart signal om at sentralene skal fylle en koordinerende rolle i lokalmiljøet. Koordineringen presiseres slik at sentralene ikke skal overta ordinære administrative oppgaver for lag og foreninger, men være pådriver og samarbeidspartner. Meldingen gir også et konkret eksempel på hva som kan være sentralenes oppgave overfor aktører på det sivile feltet: De kan for eksempel «(...) bistå med informasjon og kunnskap til frivillige lag. På denne måten kan frivillighetssentralene være med å bygge opp under de frivillige organisasjonene, og de frivillige kan bruke tiden sin til formålstjenlig frivillighet direkte rettet mot sitt interessefelt» (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 205).

Rollen som koordinator og pådriver er med andre ord fremhevet i meldingen. Hva gjelder sentralenes eierform gjør regjeringen det klart at den fremdeles vil gi støtte til kommunalt eide frivillighetssentraler, til tross for at denne eierformen har vært gjenstand for kritikk og diskusjon helt siden begynnelsen av 1990-tallet. Det påpekes imidlertid at det er en utfordring for de kommunale sentralene å være bevisst det faktum at de driver frivillig virke innen kommunale strukturer, og at kommunale sentraler derfor må være tydelige på hvilke oppgaver som faller inn under det offentliges ansvar (St.meld. nr. 39 (2006-2007): 205).

5.5.1 «– Gjør alle til lags»

Gjennomgangen av Stortingsmelding nr. 39 viser at signalene som ble gitt i retningslinjene fra 2005, nå blir ytterligere forsterket: Sentralenes virksomhet blir stadig åpnere definert, det er i større grad opp til lokale initiativtakere å forme egen organisasjon og aktiviteter. Samtidig gir regjeringen et klart overordnet styringssignal om at frivillighetssentralene skal være sektorovergripende, i den forstand at de skal arbeide på flere områder– kultur- og fritid, så vel som omsorg og sosiale tiltak. Ved å legge vekt på aktiviteter, styrker stortingsmeldingen det tenkesettet der deltakere ved sentralene gjøres til *likeverdige deltakere* snarere enn til frivillige og brukere.

Videre blir sentralenes *koordinerende rolle* blant frivillige lag, foreninger og det offentlige understreket. Ifølge meldingen bør sentralene bidra med informasjon og kunnskap til andre aktører på det lokale frivillighetsfeltet. Oppfatningen av sentralene som tilretteleggere for all lokal frivillig virksomhet – som videreformidler av frivillige til lag og foreninger som trenger folk – kom også til uttrykk i de aller første retningslinjene som ble utarbeidet. Etter hvert forsvant imidlertid denne formidlingsfunksjonen ut av tekstene, før den nå dukker opp igjen i stortingsmeldingen. Å fremstille sentralene som et organ som er til for alle kan sees som et forsøk på å løse frivillighetssentralenes hybride plassering; de er ikke offentlige, ei heller hva vi tradisjonelt forbinder med en frivillig sammenslutning. Sentralene skal ifølge meldingen være til for alle.

5.6 Uklar rolle og funksjon

Selv om stortingsmeldingen (St.meld. nr. 39, (2006-2007)) på mange måter er mer detaljert og utfyllende i beskrivelsene av virksomheten ved sentralen enn tilfellet var i tidligere offentlige dokumenter, er det likevel langt fra tydelig hva regjeringen mener er sentralens formål og virke. I likhet med signalene som blir gitt i retningslinjene er det fremdeles uklart hvilke arbeidsoppgaver sentralene skal beskjeftige seg med. Ved å overlate ansvaret for å utmeisle formål og arbeidsoppgaver til sentralene selv, sender departementet signaler om at sentralene er selvstendige aktører, uavhengige av staten og frie til å forme virksomheten i tråd med de frivilliges ønsker og behov. Men ved å formulere åpne, overordnede målsettinger, som «sektorovergripende nærmiljøsentral», «møteplass» og «brobygger», blir det på samme tid

tydelig at staten ikke er uten meninger om hvordan sentralene best kan fungere. Samtidig er disse termene så vage at de ikke gir presise anvisninger på oppgaver eller virkemåter.

Et viktig poeng innen institusjonell teori er at organisasjoner er avhengige av legitimitet og derfor til enhver tid vil søke å innrette virksomheten etter formelle og uformelle normer som dominerer. Gitt statens dominerende rolle overfor sentralene – som initiativtaker, økonomisk bidragsyter og sekretariat – er det fra et institusjonelt perspektiv å anta at signalene som kommer fra staten er noe ledelsen ved sentralene streber etter å etterleve. De *formelle* kravene departementet stiller til organiseringen kommer tydelig frem i de offentlige dokumentene jeg har gjennomgått i dette kapitlet. Imidlertid er det blitt langt mindre tydelig hva som fra statlig hold anses å være frivillighetssentralenes *faktiske* virksomhet. Vi kan ikke utelukke at det fra departementets side har vært en bevisst strategi å ikke legge strenge føringer for den daglige driften av sentralene, for på den måten å styrke de lokale kreftenes frihet til å utforme innholdet. Spørsmålet er imidlertid om denne friheten har gjort at sentralene har blitt påvirket av andre eksterne krefter, snarere enn av forventninger nedenfra – fra det frivillige feltet. Når signalene fra departementet er så vidt uklare kan det bidra til å gjøre lederne usikre på sentralenes rolle og funksjon, hvilket igjen kan gjøre sentralen mer utsatt for tilpasning til andre aktørers oppfatninger.

Et relevant spørsmål er derfor hvordan lederne ved frivillighetssentralene har formet virksomheten, gitt det frirommet de tilsynelatende har. Sentralenes praksis har jeg undersøkt ved å intervjuer daglige ledere om virksomheten. Funnene er sammenfattet som *virksomhetsprofiler*, som blir presentert og analysert i neste kapittel.

6. Virksomhetsprofiler²⁹

6.1 Innledning

I forrige kapittel analyserte jeg det som kan sees som de normative rammene som omgir frivillighetssentralene. En vanlig innvending mot et institusjonelt perspektiv er at man står i fare for å bli omgivelsesdeterministisk, og dermed overse at det er en forskjell mellom det vi, som utenforstående, oppfatter som karakteristisk ved organisasjonens omgivelser og hvordan organisasjonsmedlemmene selv oppfatter og vurderer disse omgivelsene. Poenget er altså at lederne ved frivillighetssentralene ikke utelukkende følger institusjonelle oppfatninger, men at de som handlende aktører også vurderer egne, lokale forhold før valgene treffes (Child 1972:4).

I det følgende vil jeg presentere virksomheten ved fjorten frivillighetssentraler.

Presentasjonen er basert på intervjuer med daglige ledere, samt opplysninger i årsrapporter og på hjemmesider. Av plassmessige hensyn lar det seg ikke gjøre å presentere intervjuene i sin helhet, og jeg har derfor sammenfattet opplysningene til det jeg kaller *virksomhetsprofil*.

Konstruksjonen av disse gjorde jeg rede for i kapittel 3. Profilene kan leses som en sammenfatting av driften ved sentralene – det vil si hvilke aktiviteter den engasjerer seg i, hvordan tiltakene kommer i stand, hvilke eksterne aktører sentralen forholder seg til og hva som kjennetegner disse relasjonene. Videre inneholder profilene en gjengivelse av hvilke tanker daglig leder ved sentralen gjør seg om hva en frivillighetssentral skal være.

Virksomhetsprofilene gir et bilde av hvor mangfoldige frivillighetssentralene tilsynelatende er – både hva gjelder tiltak, samarbeidsrelasjoner og visjoner.

Av hensyn til anonymiseringen er flere detaljer angående sentralenes virksomhet utelatt. En for detaljert beskrivelse av samarbeidspartnere og aktiviteter vil i mange tilfeller gjøre det svært lett å gjenkjenne hvilken frivillighetssentral informanten er leder for, og dermed avsløre daglig leders identitet. Dette er viktige hensyn å ta. Jeg navngir derfor ikke hvilke organisasjoner og kommunale institusjoner daglig leder oppgir at sentralen samarbeider med, men omskriver dette til hvilket forvaltningsområde samarbeidspartneren befinner seg innenfor

²⁹ Dette kapittelet bygger på og videreutvikler kapittel 6, *Virksomhetsprofiler*, i rapporten *Alle til lags. Frivillighetssentralen i nærmiljøet* skrevet av undertegnede (Line Dugstad) og Håkon Lorentzen (Dugstad og Lorentzen 2008).

– eksempelvis om aktøren er innenfor helse- og sosial, kultur eller fritid. Også aktiviteter som kan bidra til å avdekke lederens identitet, er omskrevet på tilsvarende måte.

Et viktig metodisk poeng, som ble fremhevet i kapittel 3, er at profilene må leses som *min* forståelse av hvordan frivillighetssentralene drives. Sammendragene må ikke leses som daglig leders presentasjon av sentralen, men som den fremstillingen jeg mener å kunne trekke ut av intervjuet. Sitatene som fremkommer både i profilene og analysen som følger, er imidlertid hentet fra intervjuene jeg har gjennomført. Her fortalte lederne blant annet om hvilke forpliktelser de opplever at de står overfor, og videre hvordan disse forpliktelsene har fått konsekvenser for driften. Det vil alltid være en teoretisk mulighet for at forpliktelsen er noe lederen opplever, men som motstående part ikke nødvendigvis vil si seg enig. Like fullt vil en *selvopplevd* forpliktelse kunne føre til tilpasning og endring av virksomheten (Leat 1990), og intervjuene vil derfor bidra til en forståelse av hvorfor virksomheten har antatt den formen den har.

6.2 Fjorten utvalgte sentraler

6.2 1 Frivillighetssentral A:

Sentralen holder til i en bygd med rundt 3000 innbyggere. Den ble etablert som et samarbeid mellom tre ideelle organisasjoner og kommunen, og er formelt organisert som en stiftelse. Daglig leder forteller at sentralen er spesielt opptatt av å hjelpe det hun karakteriserer som «svakere grupper» i samfunnet. Særlig er den engasjert i aktiviteter på sykehjemmet i kommunen. «Egentlig står det i statuttene våre at sentralen er til for alle. Men vi hjelper bare de som ikke klarer seg selv, og ikke de som er unge og ikke orker å gjøre ting selv», sier daglig leder. «Behovet her er størst for folk fra 50 år og oppover. Ungdommer og unger i bygda har flere aktiviteter», sier hun. Foruten aktiviteter for de eldre, arrangerer sentralen tiltak for psykisk syke, flyktninger og folk som trenger hjelp til å komme ut i arbeidslivet. Tiltakene er som regel i tett samarbeid med kommunen, i den forstand at sentralen arrangerer aktivitetene, men hvor behovet for aktivitetene er definert i dialog med kommunen. Personene som deltar på disse tiltakene mottar også kommunal hjelp. Det er først og fremst de sosiale fellesaktivitetene som dominerer ved sentralen, men sentralen utfører også hjelpetjenester. Av og til ringer folk fra den kommunale hjemmehjelptjenesten og spør om frivillige kan hjelpe til med å klippe plenen eller kjøre eldre til butikken, og da skaffer sentralen frivillige til det. Men

ifølge lederen er det stort sett hun selv som kommer med ideer og tar initiativ til nye aktiviteter.

6.2.2 Frivillighetssentral B:

Sentralen er eid av en lokal stiftelse og holder til i en av landets største byer. Kontorlokalene ligger i nærheten av et bo- og omsorgssenter for eldre. Ifølge daglig leder gir mange frivillige uttrykk for at de ønsker å hjelpe eldre, derfor er også de fleste tiltakene rettet mot den eldre delen av befolkningen. Da lederen begynte i jobben, opplevde hun at det var kamp om de frivillige mellom lag og foreninger i byen. Men hennes inntrykk er at mange frivillige ikke ønsker å være medlemmer av en organisasjon, og at det derfor er viktig at frivillighetssentralen lar dem gjøre en innsats uten å måtte melde seg inn et sted. «Vi er mer nøytrale, både politisk og religiøst. Det er viktig for noen», sier hun.

Da de nye retningslinjene kom i 2005, måtte sentralen endre virksomhet: «Vi var veldig «hjelpesentralen» tidligere. Det er ingen som har fortalt oss om vi har drevet riktig eller galt, men vi måtte gå i oss selv. Nå tror jeg vi har kommet frem til at målet er å ivareta frivilligheten», sier daglig leder. Hun oppfattet signalene fra departementet som tydelige: «Kulturdepartementet er tydelige på dette med å skape møteplasser på tvers av generasjoner, og det prøver vi på. Arrangementer er møteplasser. Men besøkstjenesten er også det», sier hun. Lederen forteller videre at sentralen har gått inn for å samarbeide med lokale lag og foreninger: «Vi vil være en tydelig samarbeidspartner. Vi hadde så mye å holde på med, det var ikke tid til mer. Da begynte jeg å tenke: Trenger vi å gjøre alt? Er det vi som skal gjøre det, eller kan vi like gjerne gi råd?». Dermed har sentralen begynte å videreformidle frivillige til aktiviteter arrangert av andre, lokale organisasjoner. Ifølge daglig leder starter hun aldri opp en aktivitet på eget initiativ, uten at frivillige har signalisert at de vil bidra. «Det må være frivillige der, hvis ikke er det et falskt behov. Hvis jeg starter opp noe, er det jo mitt behov», sier hun.

Lederen forteller at hun tidligere opplevde press fra kommunen, og da særlig hjemmehjelpstjenesten, på å levere tjenester. «Jeg fikk mye dårlig samvittighet fordi vi ikke kunne levere, fordi vi ikke hadde noen frivillige som ville», sier hun og forteller videre at «hun har gått noen runder med kommunen». I dag mener hun samarbeidet er blitt mye bedre. «Jeg tror holdningen hos byråkratene var at de ønsket å gi oss oppgaver så de kunne spare

penger», sier lederen. Selv om sentralen i dag har tonet ned de typiske en-til-en-tjenestene, ønsker ikke lederen at sentralen skal slutte helt med den typen hjelpetjenester. For: «hvem skal gjøre dette hvis ikke frivillighetssentralen gjør det?».

6.2.3 Frivillighetssentral C:

Frivillighetssentralen ligger i en større by. Den er eid av en underavdeling av en landsdekkende stiftelse, som sentralen deler lokaler med. Daglig leder forteller at sentralen ikke utfører en-til-en-tjenester lenger. «Vi har ikke et apparat til det», sier hun. Hun er usikker på grunnen til at sentralen sluttet å tilby hjelp til enkeltpersoner. I dag er det bare fellesaktiviteter den engasjerer seg i. «Det er de sosiale aktivitetene vi satser på. Der folk kan møtes og skape relasjoner», sier lederen. Hun forteller at de fleste aktivitetene retter seg mot småbarnsforeldre, rusavhengige og innvandrere. Sentralen har ingen aktiviteter som kun er for eldre, ifølge lederen blir de fleste eldre brukere sluset videre til andre lokale foreninger som driver aktiviteter som passer dem bedre. Hun sier at hun også sluser videre frivillige hvis de har ønsker som ikke «passer inn» i sentralens aktivitetsprofil, men det er ifølge lederen veldig sjelden hun har formidlet frivillige videre til andre, «det er ikke ofte vi har gjort det, vi ser helst om vi kan bruke dem selv».

Hun forteller at ideene til aktiviteter og tiltak stort sett kommer utenfra, fra eksterne aktører. Sentralen samarbeider med både menigheter, kommunen og det lokale næringslivet. De fleste frivillige er kvinner og pensjonister. Lederen forteller at hun forsøker å arrangere «møteplasser for de frivillige». Det dreier seg om seminarer, kurs og møter der de kan komme sammen og diskutere erfaringer fra det frivillige arbeidet. Sentralen deler hus med eierstiftelsen. Det er også her de fleste aktivitetene foregår. Hun mener eierstiftelsen har et godt rykte i byen, og at dette også gagnar sentralen. Hun tror sentralen får tak i mange frivillige nettopp fordi den er så nært knyttet til eierstiftelsen. Daglig leder sier at «Sentralens viktigste oppgave er å være et møtested både for frivillige og folk som har behov». Med møtested mener hun «et sted å møte andre mennesker. En arena der du kan fortelle om ting, gi uttrykk for ting eller bare være stille hvis det er det du vil. Det er et sted du bare kan komme og være».

6.2.4 Frivillighetssentral D:

Frivillighetssentralen er lokalisert i en middels stor by. Sentralen startet opp etter initiativ fra den lokale underavdeling av en landsdekkende ideell forening. Daglig leder forteller at sentralens aktivitetsprofil har endret seg siden oppstarten, blant annet er flere tiltak lagt ned fordi ledelsen kom frem til at de beveget seg inn på det kommunale ansvarsområdet.

«Istedenfor å arrangere aktiviteter på eldresentrene sier vi nå at vi kan stille med frivillige dersom sentrene arrangerer noe selv. Vi kan bidra med serveringspersonell og dansepartnere, men vi kan ikke sitte og mate folk», sier daglig leder. Hun forteller at sentralen satser på å jobbe opp mot lag og foreninger som ikke klarer å organisere seg selv, som trenger administrativ hjelp eller frivillige på sine arrangementer. For eksempel bidrar sentralen med å lage vaktlister for flere lag som har gått sammen om å drive kafé for eldre. Daglig leder er opptatt av at sentralen ikke skal være for nært knyttet til eierorganisasjonen, men i like stor grad bistå andre lag og foreninger. Siden oppstarten er vedtektene blitt endret slik at både kommunen, frivillige og andre ideelle organisasjoner fikk en plass i styret, sammen med eierorganisasjonen. «I teorien gjør det at vi har et annet fundament», sier hun.

Daglig leder forteller at det er flest eldre blant de frivillige, og flertallet av aktivitetene retter seg også mot byens eldre. Hun sier at noe av grunnen er at det allerede finnes mange tiltak for byens unge. Hun opplever at det generelt har skjedd en endring blant de frivillige hva gjelder oppgaver de påtar seg: «Det har blitt vanskeligere å få folk til å binde seg til å møte opp til noe fast. Men det har blitt lettere å spørre om en enkelt oppgave på et bestemt tidspunkt. Sånn var det ikke før», sier hun. Sentralen tilbyr også servicetjenester av en-til-en-slaget, og som regel kommer disse henvendelsene fra pårørende eller hjemmehjelpen. Hun forteller at etterspørselen fra den kommunale helse- og omsorgssektoren har blitt enda større. Siden hun begynte i jobben som daglig leder har hun endret syn på hva sentralen skal være: «Jeg har endret syn i den forstand at det er en del oppgaver vi ikke kan ta på oss, for eksempel hjemmehjelptjenester, følge veldig syke til legen og sånn. Det er veldig viktig at vi holder oss unna alt som ligner kommunale oppgaver». Hun forteller at det ikke alltid er lett å si nei: «Men vi kan ikke si nei til alt, vi er avhengige av tilskudd fra kommunen, så det er en balansegang». Daglig leder forteller at hun stadig blir invitert på møter med representanter fra ulike kommunale etater. Ofte er det her hun får ideer til nye aktiviteter, eller at hun kommer i prat med kommunale representanter som har sett behov for en aktivitet.

6.2.5 Frivillighetssentral E:

Frivillighetssentralen holder til i en middels stor by. Den er eid av en lokal forening. Ifølge daglig leder henvender sentralen seg til hele bykommunen, men hun får stadig henvendelser fra personer i nabokommunen – som ikke har egen frivillighetssentral – som ønsker å motta hjelp eller selv være frivillige ved sentralen. Daglig leder forteller at personer fra nabokommunen får lov til å være frivillige hvis de ønsker det, men at hun følger et prinsipp om at ingen utenfor kommunen får hjelp fra sentralen. «Ja, sånn må det være, for nabokommunen har ikke betalt. Det ligger i kortene at kommunen her ikke vil at vi skal gjøre det», sier lederen. Hun forteller at hun tidligere var generelt skeptisk til om organisasjoner og kommunale institusjoner faktisk ønsket et reelt samarbeid når de kontaktet sentralen. Hun følte at kommunen var ute etter å utnytte sentralens nettverk, for eksempel når de var på jakt etter verger til personer på sykehjem – det vil si ansatte som skulle få lønn av kommunen, og som derfor ikke var frivillige hjelpere. Sentralen rekrutterer i dag frivillige til hjelpetjenester; som for eksempel besøksvenner, følgesvenner til legen og leksehjelpere. Også andre organisasjoner i lokalmiljøet tilbyr disse tjenestene, men det ser ikke daglig leder på som noe problem: «Det er nød nok for alle. Det hadde ikke vært noe problem om det var en tredje organisasjon som hadde de samme tjenestene».

Hun forteller at hun mener sentralen skal tilby noe mer enn hjelpetjenester, den skal først og fremst legge til rette for det de frivillige selv ønsker å gjøre. «Vi kunne sagt at sentralen var til for brukere også, men de er jo der uansett. Vi er ikke her først og fremst for å dekke et behov, vi prøver heller ikke å vri aktivitetene etter hva det er behov for. Vi må innrette aktivitetene etter det de frivillige vil», sier hun. Daglig leder forteller at hun opplever at frivillighetssentralene jevnt over har endret seg de senere årene. «Det har vært en utvikling i retning av mer nærmiljøaktiviteter, ikke så mye hjelpetjenester». På spørsmål om hva en nærmiljøaktivitet er, svarer hun at det er: «Ting det går an å være deltaker på». «Jeg ser for meg at en nærmiljøsentral har et eget hus, flere datamaskiner og litt forskjellig utstyr. At den også informerer folk om andre organisasjoner», sier hun, og forteller videre at det har vært en utvikling i retning av å bli samarbeidspartner for andre aktører, og at dette er en utvikling hun støtter. «Jeg tenker at fordi sentralene er fullfinansiert av staten og kommunen så står de i en særstilling sammenlignet med andre organisasjoner. Derfor er det naturlig at vi er en nærmiljøsentral, en koordinator, i forhold til andre organisasjoner», sier hun. Hun gir imidlertid uttrykk for at sentralen hun selv leder ennå ikke har denne rollen: «Noen sentraler

låner ut PCer og kopimaskiner til andre organisasjoner. Men det er ikke styret mitt tilhenger av. Jeg synes det er problematisk at styret er så restriktivt, men jeg har ikke tatt den kampen», sier lederen.

6.2.6 Frivillighetssentral F:

Frivillighetssentralen er organisert som en forening med lokale lag og organisasjoner som foreningens medlemmer. Daglig leder forteller at sentralen helt fra starten av ble sluset inn mot eldre brukergrupper. Hun sier at noe av grunnen trolig er at initiativet til å etablere sentralen kom fra en gruppe eldre, og fremdeles er det de eldre som dominerer både blant brukere og frivillige. «Det er stort sett pensjonister som har tid til å hjelpe til», sier hun. Hun forteller at sentralen får mange henvendelser om enkeltoppdrag. Det dreier seg om hjelp til innkjøp, kjøring til legen og lignende. Disse tjenestene er en viktig del av sentralen som blir prioritert. Likevel er det fellesaktivitetene som dominerer, og de fleste arrangeres i samarbeid med lokale foreninger, da først og fremst eierforeningene til sentralen. Sentralen samarbeider også med kommunen, blant annet har sentralen tatt på seg oppgaven med å dele ut mat til eldre i kommunen.

Daglig leder forteller at tiltak og aktiviteter settes i gang på forespørsler utenfra. «Vi skal ikke sitte og lage ting», sier hun. Hun sier hun alltid spør hva de frivillige selv ønsker å gjøre: Ifølge lederen får hun også en god del henvendelser fra kommunen som har forslag til tiltak. Oftest kommer samarbeidet med organisasjoner i stand gjennom forespørsler fra kommunen. Lederen sier at hun stort sett vet hvilke andre tilbud som finnes; «Hvis tilbudet allerede finnes et annet sted, så formidler vi videre til rette instans». Hun beskriver sentralens viktigste oppgave som «å imøtekomme behovene, gripe fatt i ønsker og alltid å hjelpe de som kommer». Tidligere opplevde hun at drosjeeiere og hjemmehjelpen var skeptiske til sentralen, fordi de anså den som en konkurrent, men hun sier hun tror det første og fremst handlet om «frykten for noe nytt».

6.2.7 Frivillighetssentral G:

Frivillighetssentralen er kommunalt eid og holder til i sentrum av en kommune med rundt 15.000 innbyggere. Daglig leder forteller at det i kommunen arrangeres en rekke kulturelle aktiviteter hver dag, at det er mye å velge mellom for innbyggerne og derfor stor konkurranse om oppmerksomheten. Hun opplever at det med årene har blitt vanskeligere å rekruttere

frivillige til sentralen, og da særlig til en-til-en-tjenestene. «Vi sliter noe voldsomt med å få frivillige til disse tjenestene», sier daglig leder. De fleste frivillige gir ifølge lederen uttrykk for at de heller vil være deltakere på fellesaktiviteter eller bidra med frivillig innsats som når ut til mer enn én bruker: «Det har skjedd en endring. Entusiastene som i sin tid var med å starte opp sentralen har nå selv behov for hjelp. Dessuten tror jeg kanskje flere har begynt å se at kommunen egentlig trenger flere folk, og da vil de ikke gjøre disse tjenestene lenger». Hun opplever det som et dilemma at kommunen forventer at sentralen skal bidra med en-til-en-tjenester. «Men spørsmålet er om det er riktig at en frivillig skal hjelpe eldre mennesker med å ta urinprøve før de skal til legen», sier hun, og forteller at hun selv har opplevd at ansatte i kommunen blir sure hvis hun sier nei til den slags oppgaver. Også brukere blir sure hvis de ikke får hjelp, hver dag er det noen som ringer som lederen må si nei til. «Da blir de sure. De tror det er kommunen, de skjønner ikke at innsatsen hos oss er frivillig». Hun sier at det ideelt sett er de frivillige som skal komme med forslag til aktiviteter og tiltak, men at det i dag i all hovedsak er behovet i kommunen som styrer hva sentralen involverer seg i.

Daglig leder har lagt vekt på å dreie sentralen bort fra et ensidig fokus på eldre. Likevel opplever hun at de fleste knytter sentralen til eldre: «Å, det er du som driver med ting for de gamle, sier folk når de hører hva jeg holder på med», forteller hun. Samarbeid med lokale lag og foreninger om aktiviteter har ifølge daglig leder ikke vært særlig utbredt. Hun har derfor brukt mye tid på å reise rundt til ulike lag for å informere om at sentralen gjerne vil samarbeide. Det har resultert i flere tiltak den senere tid, der sentralen har fått representanter fra flere lag til å stille med frivillige til aktiviteter. Det er imidlertid fremdeles ytterst sjelden at sentralen blir kontaktet av lokale lag og foreninger, som regel går henvendelsen motsatt vei – ved at lederen får foreningene med på et tiltak. «Vi kan ikke tvinge folk til å samarbeide», sier daglig leder. Sentralen lar også lag og foreninger bruke fasiliteter, som for eksempel møterom, gratis, og dette tilbudet blir brukt en del.

6.2.8 Frivillighetssentral H:

Frivillighetssentralen er kommunalt eid og holder til i sentrum av en bykommune.

Kontorlokalet ligger i tilknytning til et bosenter for eldre. Daglig leder forteller at de fleste som er engasjert ved sentralen er personer som er hjemmeværende på dagtid, hvilket betyr at eldre er i flertall både blant frivillige og brukere. «Mange er eldre, men det er spreke og utadvendte folk som trenger møteplasser for å skape sosialt nettverk», sier daglig leder. Ifølge

lederen har det ikke vært behov for å gå ut og rekruttere frivillige, de frivillige kommer selv og banker på døra for å melde seg til tjeneste. De fleste aktivitetene er sentralen alene om å arrangere. Det dreier seg da blant annet om sosiale treff for eldre i kommunen, trim for eldre, dans for eldre, kafé for eldre og ulike turgrupper. I tillegg har sentralen besøks-, transport- og ledsagertjenester for folk som trenger hjelp til diverse gjøremål. Transporttjenesten innebærer også at frivillige ved sentralen henter og bringer brukere til arrangementer i regi av lokale lag, foreninger og kommunen. Ifølge daglig leder har hun ikke sett noe behov for å samarbeide med andre lokale foreninger som tilbyr noen av de samme hjelpetjenestene. «Det har ikke vært noe behov for samarbeid. Vi klarer oss. Det spiller ingen rolle hvem som utfører tjenesten bare den blir gjort. De dekker sitt og vi vårt. Vi er til for hverandre, og vi samarbeider også med disse organisasjonene om andre ting», sier hun.

Ifølge lederen har det kommet flere nye samarbeidspartnere til etter at hun tok over jobben. Hun sier at sentralen har blitt mer synlig og at den har endret seg etter at de nye retningslinjene (2005) kom: «Vi har skapt flere nye møteplasser. Jeg følte jeg overtok en pensjonistforening som arrangerte pensjonisttreff rundt omkring i kommunen». Hun sier videre at sentralen som en konsekvens av de nye retningslinjene, har rettet seg mer mot sosiale, fysiske og kulturelle aktiviteter: «Det er mer blitt en møteplass for de som trenger det og ønsker det. Den var ikke så synlig før». Med møteplass sier hun at hun mener et fysisk sted folk kan møtes. På spørsmål om hva som er sentralens viktigste oppgave sier lederen at: «For det første å opprettholde dagens nivå. Vi skal tilpasse oss befolkningens behov, prioritere folkehelsen og skape sosiale møteplasser. Vi skal være et kontaktpunkt for folk. Vi kan være en døråpner, vi sluser mange videre både til kommunen og foreninger. Og vi skal ikke være byråkratiske, det skal være kort vei fra prat til handling. Vi skal ha bakkekontakt».

6.2.9 Frivillighetssentral I:

Frivillighetssentralen er eid av kommunen. Den deler lokaler med et senter for eldre. Daglig leder forteller at hun ved oppstarten brukte mye tid på å gå opp grensegangene med kommunen, først og fremst hjemmesykepleien. I begynnelsen var det tilfeller der frivillige endte opp med å utføre hjelpetjenester for svært syke eller pleietrengende. «Det blir fullstendig galt. Vi kan hjelpe de som klarer seg selv, men de som ikke klarer seg selv er det lovpålagt at skal få hjelp av kommunen», sier daglig leder. Hun sier at grensene for hva de frivillige kan bidra med nå også er innarbeidet i kommunen.

Ifølge lederen er det behovet i nærmiljøet som styrer hva sentralen skal drive med: «Vi skal være til det beste for nærmiljøet. Når man hører at det er noen man kan gjøre noe for, da hiver man seg rundt». Hun sier at det ofte er frivillige som tar initiativ til aktiviteter. «Hvis dette skal være lystbetont så er det viktig at det er det i praksis også». Hun sier at en frivillighetssentral først og fremst er til for de frivillige: «Å ta vare på de frivillige er kanskje min viktigste oppgave».

Ved oppstart av sentralen inviterte daglig leder alle lokale lag og foreninger til et informasjonsmøte, men det var få som møtte opp. «Mange var skeptiske. Det er viktig å ikke trampe over dem», sier hun. På møtet fortalte lederen at hun var til for å hjelpe dem, at de måtte bruke henne. Men det er ifølge lederen bare én lokal organisasjon som har tatt initiativ til å samarbeide. «Det har heller ikke kommet noe negativt fra organisasjonene. Det har bare vært helt stille», sier hun. Hun mener nettverksbygging er en viktig oppgave for sentralen: «Det viktigste vi gjør er det som vises minst: Å bygge nettverk, å skape en møteplass for mennesker». På spørsmål om hva hun legger i å være en møteplass, svarer hun at det for eksempel handler om å legge til rette for grupper som har behov for andre i samme situasjon å snakke med. Hun har blant annet en gruppe for pårørende til syke som hun mener har blitt en møteplass; «Sist de møttes så jeg at det var blitt en møteplass, de ble sittende igjen etter møtet å prate».

6.2.10 Frivillighetssentral J:

Frivillighetssentralen er lokalisert i kommunesentrum i en langstrakt og grigrendt kommune. Den er organisert som et andelslag med organisasjoner som andelseiere. Daglig leder forteller at sentralen «sliter litt med å få fatt i de unge». Hun har forsøkt å sette i gang flere aktiviteter med en yngre profil, blant annet diskotek, men det har ikke blitt noe videre ut av disse prosjektene. Det er derfor flest eldre blant både frivillige og brukere, og aktivitetene retter seg første og fremst mot eldre. Ifølge daglig leder tilbyr sentralen hjelpetjenester, selv om det er de sosiale fellesaktivitetene som dominerer: «Mange enslige damer ønsker en møteplass», forklarer hun. Hun forteller at hun har inntrykk av at enkelte lokale foreninger «noen ganger kan ha følt seg trødd på». Det har som regel skjedd fordi sentralen har startet en aktivitet som viser seg å fungere veldig bra, mens den samme aktiviteten «ikke hadde gått så bra hos dem». Hun sier hun har god oversikt over hvilke tilbud som allerede finnes i kommunen. «Det er bortkastet å lage et kor hvis det allerede finnes tre fra før. Enten så vet jeg det selv, eller så

kontakter jeg kulturetaten og spør. Jeg har god oversikt. Det blir feil hvis vi skal starte med noe som andre driver med», sier hun.

Daglig leder sier at de har en del kontakt med kommunens hjemmehjelptjeneste som fanger opp behov og kontakter sentralen med forespørsler om for eksempel å følge til butikken eller bære ved. De fleste henvendelsene om hjelpetjenester kommer via kommunen, ifølge lederen er det sjelden brukerne ringer selv og spør. Hun forteller at hun ved oppstarten hadde en diskusjon med kommuneadministrasjonen som mente pengene de bevilget til sentralen skulle gå til eldre, helse og sosial. «De hevdet at vi fikk midler og måtte gi tilbake så og så mye. Men vi har en egen post på budsjettet, vi ligger ikke under helse- og sosialbudsjettet. Vi ble enige etter hvert», sier hun.

De fleste ideene til aktiviteter og tiltak kommer fra brukere som er innom sentralen eller fra daglig leder selv. «Men jeg tenker at det ikke er meg som skal sitte og være kreativ, jeg skal ikke sitte og skape et behov. Det er de som skal foreslå hva vi skal gjøre», sier hun. Hun tror sentralen er godt kjent blant de eldre som bruker den, mens hun tror andre har en mer diffus forestilling av hva frivillighetssentralen er. «Det er jo vanskelig å fortelle hva du driver med. Jeg skulle ønske det fantes én setning som sa alt. Men vi driver med så mye», sier hun. Hun sier at sentralen skal være «en møteplass, en smeltedigel som er åpen for alle». Møteplass beskriver hun som «et hus, et sted de kan komme hvor de ikke må føle seg forpliktet til å yte noe. De skal føle seg velkomne, seg selv, og at de har en bedre hverdag når de går ut enn når de går inn. På små steder kjenner alle hverandre og noen har et litt frynsete rykte. Men vi skal være for alle». Hun forteller at hun begynte i jobben «med blanke ark». «Jeg følte i starten at det skulle være mye en-til-en-tjenester, å telle timer, at det var om å gjøre å være flinkest i klassen. Men det er annerledes, det er rom for å tenke annerledes», sier hun.

6.2.11 Frivillighetssentral K:

Frivillighetssentralen er organisert som et andelslag med lag og foreninger som andelseiere. Daglig leder forteller at bygda der sentralen holder til «har vært en bygd som må klare seg sjøl» i kommunen. Innbyggerne har ifølge lederen måttet få til det meste på egenhånd; «dugnadsånden og tilhørigheten er veldig sterk her. Hvis de vil få noe gjort, så gjør de det selv». Hun tror den lokale kulturen er noe av grunnen til at sentralen har fått det så bra til i bygda. Sentralen har ifølge daglig leder identitetsbygging i bygda som en viktig oppgave. De

fleste frivillige er fra 60 år og oppover, mens brukerne av sentralen er i alle aldre. Ifølge lederen er de fleste som melder seg som frivillige også deltakere på aktiviteter arrangert av sentralen, og at det er på den måten frivillige blir rekruttert. Initiativet til nye aktiviteter og tiltak kommer ofte utenfra, fra frivillige og brukere. Særlig er kafeen sentralen driver et sted hvor nye ideer blir lansert; «Det er punktet hvor nye ideer spretter opp», sier hun. Sentralen samarbeider med både helse- og sosialetaten og kulturetaten i kommunen. Sentralen har forsøkt å samarbeide med andre lokale foreninger, men de har ifølge lederen vist lite interesse. Ledere sier hun ikke opplever det som vanskelig å samarbeide med de lokale organisasjonene, men at «det er mange som gjerne vil bestemme selv. Og det må de få lov til. Jeg bruker mye tid på å forklare at jeg ikke vil ta noen av deres frivillige. Jeg tror de har behov for å høre det, de tror de kan miste noen av sine medlemmer», sier hun. Sentralen driver lite med en-til-en-tjenester, og det er ifølge lederen den største forandringen som har skjedd siden sentralen startet opp. Det er også veldig sjelden sentralen får forespørsler om hjelpetjenester. Daglig leder sier at det er de sosiale fellesaktivitetene som står i fokus. Hun sier hun ikke tror at hjelpetjenestene er borte i bygda, men at folk hjelper hverandre uten at henvendelsene går via sentralen. Hun sier at sentralens viktigste oppgave «er å være et kraftsenter, en arena for mangfold med et bredt spekter av mennesker». På spørsmål om hva hun legger i begrepet «kraftsenter», sier hun: «Jeg ser for meg sentralen som en blekksprut med mange armer og hvor vi er klumpen i midten». Ifølge lederen opplever hun at mange lokalpolitikere tror sentralen er mest til for de gamle i bygda; «Det er en tendens til at de tror vi er til for gamle folk, men det er vi ikke».

6.2.12 Frivillighetssentral L:

Frivillighetssentralen er organisert som et andelslag, med ulike lag, foreninger og kommunen som andelseiere. Ifølge daglig leder var det en privatperson som tok initiativ til å etablere sentralen i forbindelse med at kommunen gjennomførte store nedskjæringer og flere av de offentlige tilbudene forsvant. Hun forteller at sentralen i begynnelsen stort sett holdt på med omsorgsrelaterte oppgaver, og da i nært samarbeid med den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Senere har tilbudet ved sentralen blitt bredere. Likevel er hovedtyngden blant de frivillige pensjonister. Blant de få yngre frivillige er det ifølge lederen fleste trygdede som ønsker «å ha noe fast å gå til». Hun sier videre at hun hele tiden har innsett at sentralen burde bli bredere og ikke ha så stort fokus på eldre. Sentralen arrangerer ifølge lederen sosiale treff for eldre, trim for eldre, dametreff og leksehjelp for barn og unge.

Foruten disse aktivitetene dreier det seg ifølge daglig leder mye om hjelpetjenester. De frivillige hjelper med hagearbeid, strøing om vinteren, skyss til legen og lignende. I dag dominerer hjelpetjenestene blant aktivitetene, men daglig leder har et ønske om at sentralen skal ha flere sosiale fellesaktiviteter. Sentralen er ifølge lederen ansvarlig for matutkjøring i kommunen som blir gjort av sentralens frivillige: «Det er en glede både for den som får bank på døra, og for den som banker», sier daglig leder. Matombringingen er ikke lovpålagt i kommunen, og derfor har sentralen tatt på seg denne oppgaven. «Hvis ikke vi gjør det så har ikke kommunen ressurser», sier hun. Daglig leder opplever at det er tverrpolitisk enighet i kommunen om at sentralen er viktig og «at frivillighetssentralen har kommet for å bli». Hun opplever det som en ekstra sikkerhet fordi det aldri er noe problem for sentralen å få penger fra kommunen. Ifølge ledere samarbeider sentralen hovedsakelig med pleie- og omsorg, helse og kulturetaten i kommunen. Lederen sier at de fleste aktivitetene kommer i stand ved at et behov blir meldt utenfra. For eksempel kan kommunen komme med innspill til bestemte grupper som trenger noen å snakke med. Hun sier at «Det er et krav fra departementet at vi ikke skal konkurrere med andre, men være et supplement» og at sier videre at «Det er vi veldig nøye på». Å skifte dekk på biler trekkes frem som eksempel på en hjelpeoppgave frivillige ved sentralen ikke skal påta seg, fordi det er det andre som tjener penger på. På spørsmål om sentralen har blitt kritisert for å konkurrere sier daglig leder at det ved oppstart kom noen reaksjoner fra drosjenæringen på tjenesten med skyss og følge eksempelvis til legen, men at dette ikke er noe tema lenger nå. Ifølge lederen blir hun av og til kontaktet av lag og foreninger, som spør om sentralen vil være med på en aktivitet. Men oftere kommer samarbeidet med det lokale organisasjonslivet i stand gjennom frivillige som er engasjert som frivillige flere steder. På spørsmål om hva som er sentralens viktigste oppgaver svarer daglig leder: «Å være en møteplass, ivareta de frivillige og imøtekomme forespørsler og ønsker om tiltak».

6.2.13 Frivillighetssentral M:

Frivillighetssentralen holder til i en av landets største byer. Frivillighetssentralen er eid av en religiøs organisasjon. Daglig leder forteller at rekrutteringen av frivillige ofte skjer gjennom menigheter eller religiøse tilslutninger som sentralen – eller eierorganisasjonen – samarbeider med, men det er også en del frivillige som kontakter sentralen direkte og sier de ønsker å bidra med frivillig innsats. Ifølge daglig leder foregår de fleste aktivitetene på kveldstid. Kveldsaktivitetene retter seg i all hovedsak mot mødre og småbarn, ungdom og innvandrere.

Det dreier seg om ulike sosiale treff, hobbykurs og undervisning. På dagtid arrangeres det kafé og sosiale sammenkomster. Her er det ifølge lederen så å si bare eldre mennesker som møter opp, selv om det i prinsippet er åpent for alle. Det er som regel daglig leder som kommer med ideer til aktiviteter og tiltak sentralen kan engasjere seg i. Daglig leder kan ikke huske at lag eller foreninger har kontaktet sentralen med forslag om aktiviteter eller samarbeid. Samarbeidet foregår ifølge lederen stort sett med kirken og ulike menigheter, også de som ligger andre steder enn i denne bydelen. Men ifølge lederen har ingen av de faste aktivitetene et religiøst innhold: «Hvem som helst kan komme». Sentralen samarbeider ikke med kommunen om fellesaktiviteter. Men daglig blir lederen kontaktet av hjemmehjelpstjenesten i kommunen som for eksempel spør om de har frivillige som kan følge en person til legen. Sentralen tilbyr ifølge lederen en rekke en-til-en-tjenester, selv om det nok er fellesaktivitetene som dominerer. «Men vi har masse en-til-en-tjenester også, vi er en typisk frivillighetssentral», sier lederen. Daglig leder sier følgende om sentralens målsetting. «Å være et samlingssted i nærmiljøet der folk med ulike behov kan komme – enten de ønsker å få hjelp, eller hjelpe andre for å hjelpe seg selv. Oppgaven er å samkjøre frivillige og brukere. Vi skal være et knutepunkt i hverdagen til folk».

6.2.14 Frivillighetssentral N:

Frivillighetssentralen er eid av en lokal menighet. Sentralen holder til ved siden av hjemmesykepleien og menighetsrådet i kommunen. Daglig leder forteller at sentralen stort sett bare har eldre både blant brukere og frivillige. Hun sier at hun har forsøkt å knytte barn og ungdom opp mot sentralen, men at det har vært vanskelig. Hun tror det skyldes at de fleste aktivitetene foregår på dagtid: «Det sier seg selv med det tidspunktet», sier hun. De fleste aktivitetene kommer i stand ved at hun får ideen til noe, men da ut ifra det hun ser som behov hos brukerne. Hun sier hun helst vil at initiativet skal komme utenfra, men at det ikke er sånn i dag. Ifølge lederen har det vist seg å være lettere å rekruttere frivillige til en-til-en-tjenestene enn til andre aktiviteter; «De fleste vil helst ha en oppgave av meg», sier hun. Hun tror kanskje rekrutteringsproblemene skyldes at sentralen er eid av en menighet: «Jeg tror nok det har vært et hinder». Hun sier at hun tror eierne gjerne skulle ønske det foregikk mer menighetsarbeid i sentralen. «Mens jeg prøver å ha et mer nøytralt standpunkt», sier hun. De fleste aktivitetene og tiltakene arrangerer sentralen alene, uten å samarbeide med lag eller foreninger. Sentralen har kafé for eldre, dans for eldre, hobbyklubber og turgrupper. Sentralen drar også rundt på institusjoner i kommunen og arrangerer sosiale treff; blant annet sang,

vaffelsteking og høytlesing. Da hun begynte i jobben, følte hun at det var blitt en konkurransesituasjon mellom sentralen og lokale foreninger. Blant annet ble turer lagt på samme tidspunkt, noe som gjorde at det ble kniving om de samme personene. Hun forteller at det har blitt bedre etter hvert og i dag låner sentralen ut sine lokaler til foreninger dersom de ønsker det. Daglig leder forteller videre at det er ytterst sjelden sentralen blir kontaktet av foreninger som vil samarbeide. Men sentralen blir ofte kontaktet av hjemmesykepleien og institusjoner i kommunen. Ifølge lederen oppfatter hun det som et stadig større problem at kommunen legger ned flere av sine tjenester, som for eksempel vaktmestertjenestene. «De sier 'ring frivillighetssentralen' hvis du trenger hjelp til noe», sier hun. Hun har planer om å få til en skriftlig avtale med kommunen som avgrensner hva sentralen skal gjøre og hva som er kommunens oppgave. «De vil ha mer en-til-en-tjenester, mens jeg vil ha mindre», sier hun. På spørsmål om hva hun mener er sentralens viktigste oppgave, svarer lederen: «Å skape nettverk og møteplasser». Hun sier at hun med møteplass mener et sted folk kan treffes og ha sosialt samvær.

6.3 Analyse av virksomhetsprofilene

Hvilke oppfatninger av frivillighetssentralenes roller og oppgaver kom til uttrykk, og gjenspeiles disse i virksomheten ved sentralene?

Det synes i all hovedsak å være to måter sentralens aktiviteter og tiltak blir initiert på: For det første ved at daglig leder kommer med en idé, og deretter finner frivillige eller lokale foreninger som bidrar til å realisere dem. For det andre ved at initiativet kommer utenfra – enten fra frivillige, brukere eller andre aktører i lokalmiljøet. Kommunen fremstår i mange tilfeller som en viktig kilde til ideer og forslag. Inntrykket er imidlertid at lederne synes det mest riktige er at aktiviteter kommer i stand ved at de frivillige selv tar initiativet, at aktivitetene er initiert nedenfra. At det er sentralen, og da først og fremst daglig leder, som finner ut hva man skal drive med, blir av mange fremstilt som en uønsket tilstand de søker å komme bort ifra. Som en leder sier: «Prinsippet er at frivillige ikke skal få noe tredd ned over hodet, men gjøre det de har lyst til». Lederne gir uttrykk for at de mener det er viktig at sentralene er forankret i de behovene som finnes lokalt, at virksomheten skal utvikles på det lokale, frivillige feltets premisser. «Det må være frivillige der, hvis ikke er det et falskt behov. Hvis jeg starter opp noe er det jo mitt behov», sier en leder. Sentralene blir med andre ord sett på som uavhengige og autonome, forankret i det frivillige feltets egenart. «Vi kunne sagt at

sentralen var til for brukere også, men de er jo der uansett. Vi er ikke her først og fremst for å dekke et behov, vi prøver heller ikke å vri aktivitetene etter hva det er behov for. Vi må innrette aktivitetene etter det de frivillige vil», sier en. Enkelte beskriver endog sentralen som en nøytral institusjon, et sted hvor folk kan få hjelp eller hjelpe andre uten å måtte slutte seg til et ideologisk fundament: «Vi er mer nøytrale, både politisk og religiøst. Det er viktig for noen».

Av intervjuene går det videre frem at lederne oppfatter sentralen som et tiltak for alle, uansett alder. En av lederne beskriver sentralen som «en smeltedigel som er åpen for alle». Flere ledere forteller at de har forsøkt å styre virksomheten bort fra et ensidig fokus på eldre; «jeg følte jeg overtok en pensjonistforening som arrangerte pensjonisttreff rundt omkring i kommunen», sier en. I praksis har det imidlertid for mange vist seg å være vanskelig å engasjere yngre til å delta. «Det er stort sett pensjonister som har tid til å hjelpe til», er forklaringen en av lederne gir. En annen forteller at også lokalbefolkningen oppfatter sentralen som en eldresentral: «Å, det er du som driver med ting for de gamle, sier folk når de hører hva jeg holder på med», forteller hun. Det synes med andre ord å være et språk mellom hva lederne selv mener sentralen bør være, og hvordan den rent faktisk fungerer. Lederne sier at de ønsker seg flere yngre både blant frivillige og brukere av sentralene. Likevel er det ifølge lederne selv et stort flertall av eldre som er tilknyttet sentralene. Dette er også i tråd med hva tidligere undersøkelser av sentralenes virksomhet har vist (Lorentzen m.fl. 1995:154).

En tydelig fellesnevner i intervjumaterialet er at nær alle lederne anvender benevnelsen «møteplass», som også brukes i de statlige retningslinjene, når de blir bedt om å beskrive hva de anser som sentralens viktigste oppgave. Meyer & Rowan (1977:349) fremhever i sin artikkel språklig adopsjon som et typisk tegn på at organisasjonen har tilpasset seg rådende institusjonelle oppfatninger. En møtelass blir av flere presisert som et sted mennesker kan komme sammen, rent fysisk; «et hus, et sted de kan komme hvor de ikke må føle seg forpliktet til å yte noe. De skal føle seg velkomne, seg selv, og at de har en bedre hverdag når de går ut enn når de går inn. På små steder kjenner alle hverandre og noen har et litt frynsete rykte. Men vi skal være for alle», forklarer en leder. Oppfatningen av sentralen som en lokal møteplass gjenspeiles også i ledernes beskrivelser av hva som er de viktigste oppgavene ved sentralen: Fellesaktivitetene. Bare én av lederne jeg har intervjuet forteller at sentralen har hovedfokus på hjelpetjenester. Hun sier imidlertid at det er et fremtidig mål også for denne

sentralen å satse på kollektive, sosiale aktiviteter. Flere ledere forteller at det var de nye retningslinjene fra departementet som gjorde at de la om aktivitetsprofilen. «De nye retningslinjene gjorde at vi måtte løfte blikket litt. Vi var veldig 'hjelpesentralen' tidligere. Det er ingen som har fortalt oss om vi har drevet riktig eller galt, men vi måtte gå i oss selv. Nå tror jeg vi har kommet frem til at målet er å ivareta frivilligheten», forteller en. I tråd med hva vi skulle forvente ut fra et institusjonelt perspektiv synes altså lederne langt på vei å ha adoptert statens beskrivelser av hva det vil si å være en frivillighetssentral: Hovedinntrykket er at lederne oppfatter en endring i aktivitetsprofil – bort fra hjelpetjenester og mot et mer sosialt integrerende fokus – som det riktige for frivillighetssentralene.

Samtidig, når lederne blir bedt om å oppgi hvilke aktiviteter og tiltak sentralen arrangerer, kommer det frem at alle sentralene – med unntak av én – fremdeles driver med såkalte en-til-en-hjelpetjenester. I flere tilfeller utgjør også hjelpetjenestene hovedtyngden av den totale virksomheten. Det synes med andre ord å være en forskjell mellom hva ledelsen oppgir som frivillighetssentralenes viktigste rolle og oppgave, og hva den driver med i det daglige virket – hva Meyer & Rowan (1977:357) karakteriserer som *frakobling* av det formelle fra det faktiske. Som vi så i kapittel 2 forklarer de to forfatterne frakobling med at organisasjoner opplever kryssende krav til virksomheten, hvor frakobling blir en løsning for å tilfredsstille forventninger fra flere parter. Organisasjonen endrer det formelle uttrykket, og oppnår nødvendig legitimitet. Men i praksis fortsetter virksomheten som før, dersom det er nødvendig for å tekkes andre aktører organisasjonen er avhengig av. Denne beskrivelsen synes etter mitt syn også å være fruktbar hva gjelder frivillighetssentralene i mitt utvalg. Lederne jeg har intervjuet slutter seg langt på vei til statens visjoner om frivillighetssentralene som lokale knutepunkt for all lokal frivillighet. Flere av lederne forteller imidlertid at de synes det er problematisk at kommunen tilsynelatende har en annen oppfatning av virksomheten ved sentralene. Disse har inntrykk av at kommunen oppfatter sentralen som en ren hjelpesentral. «Jeg tror holdningen hos byråkratene var at de ønsket å gi oss oppgaver så de kunne spare penger», sier en leder. En annen forteller: «De sier 'ring frivillighetssentralen' hvis du trenger hjelp til noe». «Men spørsmålet er om det er riktig at en frivillig skal hjelpe eldre mennesker med å ta urinprøve før de skal til legen», sier en tredje. Flere av lederne gir også uttrykk for at de tror lokale lag og foreninger er skeptiske til virksomheten ved sentralen, som de oppfatter som en konkurrent om frivillige hender og offentlige midler. Selv sier flere lederne at de oppfatter sentralen som et bindeledd mellom både kommunen, lag, foreninger og

enkelpersoner på frivilligfeltet, hvilket er i tråd med statens visjoner for sentralene i den nye stortingsmeldingen om frivillighet (St.meld. nr. 39 (2006-2007)).

Oppsummert kan vi si at lederne jeg har intervjuet langt på vei slutter seg til statens signaler om hva det vil si å være en frivillighetssentral. Lederne oppfatter sentralene som uavhengige av det offentlige, som frie og forankret i det frivillige feltets egenart. Lederne oppfatter videre sentralen som et lokalt møtested for alle, uavhengig av alder, hvor det er fokus på kultur- og fritidsaktiviteter, så vel som helse og omsorg. Flere ledere gir imidlertid uttrykk for at de tror de lokale myndighetene har en annen oppfatning av hva sentralen skal være. Lederne mener kommunen oppfatter sentralen som en offentlig finansiert hjelpeinstans. Samtidig forteller flere at de sliter med å få til samarbeid med lokale lag og foreninger, fordi disse i mange tilfeller oppfatter sentralen som en konkurrent som stjeler nødvendige ressurser. Resultatet er at sentralenes ledere forholder seg til flere, og tildels motstridende, oppfatninger av hva virksomheten skal være.

Hvordan er forholdet mellom sentralene og eksterne aktører som kontrollerer nødvendige ressurser, og kan ressursavhengighet forklare trekk ved sentralenes virksomhet?

At aktører i sentralenes omgivelser har ulike oppfatninger av hva en frivillighetssentral er, påvirker også forholdet sentralene har til disse aktørene. Ovenfor så vi at statens oppfatninger av hva som er sentralenes rolle og oppgave i nærmiljøet langt på vei er adoptert av lederne ved sentralene. De beskriver, i likhet med departementet, sentralene som en møteplass og et lokalt kraftsenter – karakteristikk som anvendes i de statlige retningslinjene. Det er med andre ord tegn som kan tyde på at lederne har tilpasset sine beskrivelser av hva sentralene bør være, etter de oppfatningene som råder i offentlige dokumenter. I kapittel 4 så vi at det fra statlig hold flere ganger har blitt understreket nødvendigheten av å ivareta sentralenes autonomi, det vil si at virksomheten ikke skal styres hverken av staten eller lokale myndigheter, men av de frivillige selv. Dette kan trolig også forklare hvorfor departementet i dag (september 2009) i relativt liten grad fører tilsyn med den faktiske virksomheten ved sentralene. Sentralene må hvert år sende inn en årsrapport med beskrivelser av formell organisering (eierform, styresammensetning, målsetting og lignende) og hvilke aktiviteter sentralen har engasjert seg i. Utover dette er det opp til sentralens ledelse å forme den daglige virksomheten. De ansatte i departementet er likevel viktige rådgivere for mange av lederne. Gitt statens rolle som dominerende, økonomisk bidragsyter skulle vi i henhold til teorien om ressursavhengighet forvente at staten øver stor kontroll over sentralenes faktiske virksomhet. I

dette tilfellet fremstår imidlertid staten snarere som en kilde til institusjonell innflytelse, hvilket trolig kan forklare samsvaret vi finner mellom statens oppfatninger og ledernes beskrivelser av hvordan sentralen best skal fungere. Sagt med andre ord; forholdet mellom sentralene og staten synes å være preget av tett dialog, men relativt lite styring i form av direkte krav.

Hva gjelder sentralenes forhold til kommunen, synes imidlertid dette forholdet i større grad å bære preg av at sentralene er avhengige av økonomiske ressurser fra de lokale myndighetene. Flere av lederne forteller i intervjuene at de har følt seg forpliktet til å utføre hjelpetjenester på forespørsmål fra kommunen, til tross for at de mener at dette egentlig ikke er oppgaver sentralens frivillige primært skal drive med. «De vil ha mer en-til-en-tjenester mens jeg vil ha mindre», sier en av lederne. En annen forteller at hun ofte fikk dårlig samvittighet når hun sa nei til forespørslene fra den kommunale hjemmehjelpetjenesten om å hjelpe enkeltpersoner; «Jeg fikk mye dårlig samvittighet fordi vi ikke kunne levere, fordi vi ikke hadde noen frivillige som ville», og videre «vi kan hjelpe de som klarer seg selv, men de som ikke klarer seg selv er det lovpålagt at skal få hjelp av kommunen». Et sentralt poeng for Pfeffer og Salancik (1978) er at organisasjoners strategiske respons på krav og forventninger vil være påvirket av hvor avhengig organisasjonen er av ressursene som står på spill. For sentralene i mitt utvalg fremstår kommunen som en svært viktig økonomisk bidragsyter. Uten støtte fra kommunen ville flere av sentralene risikert å også miste statsstøtten, da bidraget fra staten forutsetter lokal finansiering. «Vi kan ikke si nei til alt, vi er avhengige av tilskudd fra kommunen så det er en balansegang», sier en av lederne. En annen forteller at hun har opplevd at kommunen krevde at pengene de bevilget til sentralen skulle gå til eldre samt helse- og sosialtiltak: «De hevdet at vi fikk midler og måtte gi tilbake så og så mye. Men vi har en egen post på budsjettet, vi ligger ikke under helse- og sosialbudsjettet. Vi ble enige etter hvert». Flere forteller at de har hatt møter med kommunen for å avklare grensen mellom kommunale oppgaver og frivillig virke, og at dette da har gjort det lettere å forholde seg til henvendelsene fra kommunen. Hovedinntrykket fra intervjuene er imidlertid at forholdet til kommunen har to sider: På den ene siden er kommunen en viktig økonomisk medspiller, en diskusjonspartner for daglig leder og kilde til ideer til nye aktiviteter. På den annen side gjør det faktum at kommunen kontrollerer viktige ressurser at det oppstår en viss maktubalanse i forholdet, hvilket videre gjør at sentralene i noen tilfeller føler seg forpliktet til å rette seg etter krav fra kommunen.

Sentralene skal ifølge offentlige dokumenter fungere som støttespillere, tilretteleggere og ressursbank for frivillige lag og foreninger. Det innebærer blant annet at sentralene for eksempel kan låne ut egne lokaler til lag som trenger et sted å møtes, bistå med praktisk hjelp til eksempelvis regnskapsføring samt sluse videre frivillige og brukere til eksisterende lag og foreninger. Av intervjuene fremgår det imidlertid at oppgaver av denne sorten utgjør en begrenset del av virksomheten ved sentralene, til tross for at lederne sier at de synes dette er oppgaver de bør ta på seg. Nok en gang fremstår det altså å være et sprik mellom hva lederne sier de mener er sentralens anliggende, og hvordan den faktisk fungerer. Blant annet er det svært få av lederne jeg har intervjuet som sier at sentralen har videreformidlet frivillige eller brukere til lokale foreninger som trenger frivillige hender. Snarere kan det synes som om de først og fremst ønsker å benytte seg av de frivillige selv, og at videreformidling av frivillige til andre aktører skjer dersom den frivillige – eller dens ønsker og interesser – av en eller annen grunn ikke «passer inn». Som en av lederne sier: «Det er viktig å sluse videre, slik at frivilligheten kommer noen til gode. Men det er ikke ofte vi har gjort det, vi ser helst om vi kan bruke dem selv». Formidling blir i intervjuene først og fremst nevnt i forbindelse med tradisjonelle hjelpetjenester, der det dreier seg om formidling av frivillige til personer eller målgrupper med behov for hjelp. For eksempel forteller flere at de formidler frivillige til eldre som ønsker besøksvenn eller trenger noen til å følge dem til legen. At videreformidling av frivillige til lokale lag og foreninger tilsynelatende utgjør en så liten del av sentralenes virksomhet, kan være en av forklaringene på hvorfor flere ledere forteller at lag og foreninger i lokalmiljøet har kritisert sentralen for å drive konkurrerende virksomhet. Som vi så i den historiske gjennomgangen i kapittel 4 har dette vært en tilbakevendende innvending mot sentralene siden oppstarten. «Mange var skeptiske. Det er viktig og ikke trampe over dem», sier en av lederne om det inntrykket hun hadde av holdningen blant de frivillige organisasjonene da hun begynte i jobben. Blant sentralene jeg har undersøkt er det bare en som i dag har rollen som koordinator og tilrettelegger for lag og foreninger. Denne sentralen arrangerer få eller ingen fellesaktiviteter selv, men jobber ifølge daglig leder stort sett opp mot lag og foreninger som trenger en eller annen form for bistand. Denne lederen sitter også som representant for de lokale frivillige organisasjonene i et kommunalt utvalg. Lederen av denne sentralen gir inntrykk av at det er behovet i nærmiljøet som har vært avgjørende for at sentralen har valgt denne rollen: «Det er sånn behovet er her hos oss, å støtte opp om lag og foreninger. Vi legger til rette så gruppa får et sted å være, en møteplass. De hadde aldri fått det hvis ikke vi ga dem tilbudet», forteller hun. I intervjuene går det imidlertid frem at de

fleste informantene mener sentralen bør være en lokal koordinator, men at de ikke har fått dette til i praksis.

Hovedinntrykket er at forholdet mellom frivillighetssentralene og det lokale frivillige feltet i mange tilfeller er preget av skepsis og usikkerhet knyttet til hva som er sentralens rolle; det vil si om sentralen er en tilrettelegger og støttespiller for lag og foreninger, eller en selvstendig aktør som rekrutterer frivillige til bruk i egenarrangerte aktiviteter. Frivillighetssentralene er i liten grad avhengige av frivillige lag og foreninger; pengene kommer stort sett fra det offentlige og de frivillige rekrutteres på egenhånd uten å gå veien om eksisterende frivillige sammenslutninger. Imidlertid gir flere av lederne jeg har intervjuet uttrykk for at de føler at sentralen har forpliktelser overfor frivillige lag og foreninger, ettersom sentralen mottar relativt store beløp fra det offentlige. «Jeg tenker at fordi sentralene er fullfinansiert av staten og kommunen så står de i en særstilling sammenlignet med andre organisasjoner. Derfor er det naturlig at vi er en nærmiljøsentral, en koordinator, i forhold til andre organisasjoner», forklarer en av lederne.

6.4 Motstridende oppfatninger

Av intervjuene går det frem at lederne ved frivillighetssentralene møter ulike – og i mange tilfeller motstridende – oppfatninger av hva som er sentralenes rolle og oppgaver. Den beskrivelsen lederne selv gir av hva de bør drive med, sammenfaller i stor grad med de signalene som sendes fra departementet – hvilket impliserer at sentralene ansees som autonome enheter, hvor virksomheten er forankret i de frivilliges behov og ønsker. Imidlertid tror lederne at kommunen i mangel tilfeller oppfatter sentralen som en offentlig finansiert, dog frivillig basert, hjelpeinstans for eldre, syke og pleietrengende. Samtidig forteller flere at de sliter med å få til samarbeid med lokale lag og foreninger, som ifølge lederne gir uttrykk for at de oppfatter frivillighetssentralen som en konkurrent som stjeler nødvendige ressurser.

Forholdet frivillighetssentralene har til ressurskontrollørene – henholdsvis staten, kommunen og det øvrige frivillige feltet bestående av lokale lag og foreninger – synes å være preget av hvorvidt lederne er enige i de eksterne aktørenes oppfatning av sentralenes rolle og oppgaver. Lederne er langt på vei enige i de signalene som kommer fra statlig hold om at sentralen er en lokal møteplass for alt frivillig virke. Sentralen mottar økonomisk støtte fra staten, men

statsstøtten innebærer få formelle krav til virksomheten utover en fyldig redegjørelse for sentralens formelle organisering. I praksis kan ledelsen derfor i stor grad forme virksomheten slik den vil. Hva gjelder forholdet til kommunen synes det i flere tilfeller å være mer komplisert, da flere ledere oppfatter at det stilles krav til virksomheten som ikke samsvarer med deres egen oppfatning av hvordan de best kan fungere. I langt de fleste tilfellene velger likevel lederen å levere tjenestene som blir forespurt av de lokale myndighetene. Av intervjuene går det frem at frivillighetssentralen i relativt liten grad fungerer som en tilrettelegger for andre frivillige lag og foreninger, noe som trolig kan forklare de frivillige organisasjonenes skepsis til sentralene. Flere av lederne sier at de har hatt problemer med å engasjere det lokale foreningslivet til å samarbeide med sentralen om aktiviteter og tiltak.

7. Oppsummerende analyse

7.1 Innledning

Det overordnede spørsmålet jeg stilte i denne oppgaven var hvorvidt frivillig virksomhet i møte med offentlige myndigheter utsettes for krefter som rokker ved frivillighetens autonomi. Problemstillingen hviler på en underliggende påstand om frivillige organisasjoner som distinkt forskjellige fra, og uavhengige av, det offentlige. Påstanden om uavhengighet står imidlertid i motsetning til antakelser innen organisasjonsteori, hvor organisasjoner blir sett på som *påvirkelige* og *avhengige*. Bærebjelken i henholdsvis institusjonell teori og teorier om ressursavhengighet er nettopp ideen om at organisasjoners struktur, formål og virksomhet er utformet i relasjon til eksterne aktører og forhold i omgivelsene. De valgene som fattes, og endringene som gjøres, kan derfor forstås som tilpasninger for å oppnå *anerkjennelse* eller strategiske valg for å sikre nødvendige *ressurser*.

Ved å analysere henholdsvis historiske data om frivillighetssentralene, offentlige dokumenter samt intervjuer av daglige ledere, har jeg i den empiriske delen av oppgaven forsøkt å belyse forhold som kan tenkes å ha skapt endringsimpulser som har påvirket virksomheten ved sentralene. I det følgende vil jeg knytte disse funnene opp mot de overnevnte teorier om organisasjoners tilpasning til omgivelsene.

7.2 Likhet i mangfoldet

Det var Helse- og sosialdepartementet som i sin tid tok initiativ til å etablere en statlig støtteordning for frivillighetssentraler. Departementet stilte imidlertid få konkrete krav til virksomheten, isteden var målet å stimulere til et stort mangfold i måter å drive sentraler på. Det ble med andre ord lagt opp til at sentralene skulle opptre uavhengig av statlige myndigheter, til tross for at virksomheten var statlig finansiert og initiert.

Den historiske gjennomgangen i kapittel 4 viste at sentralene ganske raskt utviklet flere likhetstrekk: Aktivitetene var i all hovedsak rettet mot helse- og sosialfeltet og flertallet av brukere og frivillige var eldre. Sentralene arrangerte de fleste aktivitetene og tiltakene selv, uten samarbeid med andre aktører, og videreformidlet i liten grad frivillige til lokale lag og

foreninger. De fleste sentralene utførte også hjelpeoppgaver på forespørsel fra kommunen, og da i hovedsak fra hjemmehjelpstjenesten og hjemmesykepleien. Ut fra institusjonell teori vil likhetstrekk på tvers av organisasjoner kunne tolkes som et tegn på at organisasjonene påvirkes av eksterne oppfatninger som legger føringer for hvordan sentralen best bør organiseres og drives. Å følge rådende oppfatninger er nødvendig for at organisasjoner skal fremstå som legitime, som igjen er nødvendig for å overleve. Uten legitimitet vil organisasjonen risikere å miste oppslutning, både moralsk og økonomisk. Fordi alle tilpasser egen organisasjon, vil organisasjonene over tid bli mer like hverandre (DiMaggio & Powell 1983). Likedanning som et resultat av *etterlikning* skjer ifølge de to forfatterne oftest når organisasjonen er usikker på egen målsetting. Som det gikk frem i kapittel 4 har flere av lederne ved sentralene i tidligere undersøkelser gitt uttrykk for at de er usikre på hva som var sentralens arbeidsprofil og filosofi (Lorentzen m.fl. 1995:39). Det er dermed grunn til å anta at likheten på tvers av sentralene i mitt utvalg kan forklares med at lederne har etterliknet andre sentraler, og da først og fremst sentraler de oppfatter som velfungerende.

På 1990-tallet ble samtlige frivillighetssentraler hvert år pålagt å telle og innrapportere til departementet antall frivillige arbeidstimer som var utført ved sentralen. For at støtten skulle videreføres måtte sentralene utløse minst dobbelt så mange ubetalte som betalte årsverk, hvilket i praksis innebar at sentraler med én ansatt daglig leder på fulltid måtte utløse minst to årsverk for å få statsstøtte. Undersøkelser som ble gjennomført på den tiden viste at sentraler som samarbeidet tett med kommunen, eller var kommunalt eid, ofte rapporterte om et *høyere antall* arbeidstimer enn andre sentraler. Ut fra teorien om likedanning som følge av etterlikning kan vi derfor tenke oss at flere sentraler oppsøkte et tett samarbeid med kommunen, fordi det fremst som en vellykket måte å drive virksomheten på. Resultatet av samarbeidet var at sentralene utførte tjenester på forespørsel fra kommunale etater, hvilket igjen kan være en forklaring på at så mange av sentralene fokuserte på eldre og syke i sine aktiviteter – ettersom de fleste henvendelsene kom fra hjemmehjelpen og hjemmesykepleien i kommunen. Pålegget om å telle antall frivillige timer kan dermed ha bidratt til å forsterke båndene mellom sentralene og kommunen.

Tvangsmessig likedanning forklarer DiMaggio og Powell (1983) med at organisasjonen tilpasser virksomheten etter krav fra aktører den er avhengig av. Gitt statens rolle som initiativtaker og hovedforsørger av økonomiske midler til sentralene, er det nærliggende å anta at likheten mellom sentralene også kan forklares med at lederne har tilpasset

virksomheten etter de kravene som ble uttrykt fra statlig hold. Staten fremstår også som den viktigste kilden til legitimering av frivillighetssentralenes virke, ettersom sentralene helt siden oppstarten på begynnelsen av 1990-tallet har blitt møtt med skepsis fra de frivillige organisasjonene (eksempelvis ble sentralene aldri innlemmet som en del av organisasjonenes samarbeidsforum i FRISAM, ei heller er de gitt generell registreringsrett i det nyopprettet offentlige registeret over frivillige organisasjoner). Det er derfor å anta at det for ledelsen ved sentralene er ekstra viktig å få anerkjennelse fra departementet, som i sin tid igangsatte prosjektet. Intervjuer med daglige ledere ved sentralene i kapittel 6 viser imidlertid at frivillighetssentralene i liten grad har tilpasset den *faktiske* virksomheten etter styringssignaler fra staten. Likheten på tvers av sentralene synes derfor ikke å kunne forklares med tvangsmessig likedanning som følge av krav fra staten.

7.3 Forskjell mellom *liv og lære*

Kultur- og kirkedepartementet har siden etableringen av de første frivillighetssentralene utarbeidet de til enhver tid gjeldende retningslinjene for sentralene. I kapittel 5 presenterte jeg en fortolkning av innholdet i disse, samt av omtalen av frivillighetssentralene i den siste Stortingsmeldingen om det frivillige feltet i Norge, *Frivillighet for alle* (St. meld. nr. 39 (2006-2007)). Gjennomgangen viser at kravene til den formelle organiseringen – det vil si til eierform, styresammensetning og rapportering – gradvis har blitt tydeliggjort og presisert. Videre viser gjennomgangen at det har vært en dreining bort fra å fremstille sentralene som lokale omsorgsenheter, primært for syke, eldre og pleietrengende, mot en beskrivelse av sentralene som et lokalt knutepunkt for all frivillig virksomhet, både på kultur-, fritids-, helse- og sosialfeltet. Det blir videre signalisert at sentralene skal være til en tilrettelegger for lag og foreninger, en katalysator for all frivillig virksomhet. Av intervjuene i kapittel 6 går det frem at disse overordnede målsettingene langt på vei samsvarer med lederne egne oppfatninger av hva sentralene bør drive med. Blant annet brukere nær alle lederne jeg har intervjuet karakteristikken «møteplass» når de blir bedt om å fortelle hvordan de mener sentralenes skal fungere i nærmiljøet. Hvorvidt lederne har adoptert statens mål, eller om det er departementet som har tilpasset retningslinjene etter målsettinger det har oppfattet at lederne av sentralene har, har jeg ikke grunnlag for å si noe om. Det som imidlertid er tydelig er at staten og lederne av sentralene i mitt utvalg synes å ha sammenfallende oppfatning av hva som er sentralenes rolle og oppgaver. Når det kommer til praksis skiller imidlertid departementet og sentralene

lag, ettersom de fleste sentralene ikke blir drevet i tråd med slik daglig leder – og staten – gir uttrykk for at sentralene best skal fungere. Sagt med andre ord; det synes å være en forskjell mellom hva ledelsen *oppgir* at er frivillighetsentralens rolle og oppgaver, og hvordan den *faktisk* fungerer. At det er et slikt sprik bekreftes også av flere av lederne jeg har intervjuet, som sier de har forsøkt å endre virksomheten, men at de ikke har fått det til.

Meyer og Rowan (1977:355-357) forklarer sprik mellom hvordan ledelsen fremstiller virksomheten, og hva den faktiske driver med, med at organisasjonen opplever kryssende press. Tidligere undersøkelser viser at frivillighetsentralene er svært grundige i sine redegjørelser av den formelle organiseringen av sentralene når de hvert år sender inn årsrapporten til Kultur- og kirkedepartementet (Dugstad og Lorentzen 2007). Det kan med andre ord tyde på at sentralene begrepsmessig og til dels formelt har tilpasset virksomheten til signaler fra staten. Språklig fremstilling av virksomheten inngår ifølge Meyer og Rowan (1977) som en del av organisasjoners formelle uttrykk. At lederne langt på vei bruker de samme beskrivelsene av hvordan sentralen bør drives, kan tolkes som et ytterligere tegn på at sentralene har tilpasset virksomheten etter statens styringssignaler. Spørsmålet er imidlertid hvorfor ikke sentralene har endret virksomheten i praksis. Er de, som Meyer og Rowans frakoblingstese åpner for, utsatt for krysspress?

I intervjuene med daglige ledere kom det frem at lederne forholder seg til ulike oppfatninger av hva frivillighetsentralene skal være. For det første er det *signalene fra departementet* om at sentralene skal være en katalysator for all frivillig virksomhet i nærmiljøet, som lederne langt på vei er enige i. For det andre er det skepsisen fra *frivillige lag og foreninger*, som er usikre på om sentralene skal oppfattes som offentlig hjelpeinstans, en selvstendig frivillig organisasjon eller et nettverksorgan for all frivillig aktivitet i lokalmiljøene. Helt siden oppstarten i 1991 har det, som vi så i kapittel 4, fra flere hold blitt reist kritiske spørsmål til sentralenes grensdragning mot henholdsvis det offentlige på den ene siden, og frivillige lag og foreninger på den andre. Sentralene er anklaget for å drive med konkurrerende virksomhet – som for eksempel besøksvenntjenester – for å legge beslag på sårt tiltrengte offentlige midler og for å løse offentlige oppgaver med frivillig arbeidskraft, eksempelvis kjøre ut mat til beboere på kommunale institusjoner. For det tredje er det oppfatninger hos *kommunens ansatte*, som ofte etterspør hjelpetjenester utført av frivillige. Flere av informantene jeg har intervjuet forteller at de ofte utfører disse tjenestene, selv om de egentlig mener at dette ikke er noe sentralen primært skal drive med. Det er nærliggende å tro at mange sentralers tette

samarbeid med kommunen, og det faktum at de ofte også er kommunalt eid, kan ha gitt næring til den skepsisen landets frivillige organisasjoner uttrykker overfor frivillighetssentralene. At lokale lag og foreninger er skeptiske og dermed lite samarbeidsvillige kan igjen ha bidratt til å forsterke sentralenes tilknytning til kommunen, da kommunen – sammen med staten – har blitt en viktig kilde til legitimering av virksomheten ved frivillighetssentralene. Resultatet er at lederne ved sentralene i mange tilfeller opplever at båndene til det *offentlige* er sterkere enn båndene til det *frivillige feltet*.

Samtidig ser vi at kommunen og staten, som begge faller inn under benevnelsen «det offentlige», gir uttrykk for ulike oppfatninger av hva som skal være sentralenes rolle – henholdsvis et hjelpeorgan som utfører en-til-en-tjenester, eller en tilrettelegger for lokale lag og foreninger. Med utgangspunkt i Meyer og Rowans (1977:355-357) tese om krysspress som forklaring på at ledelsen sier én ting, men i praksis gjør noe annet, er det rimelig å konkludere med at lederne i sine beskrivelser av hva som er sentralens rolle og oppgaver, har tilpasset dette etter styringssignalene fra staten, mens de i det daglige arbeidet er styrt av krav fra kommunen som – satt på spissen – etterspør hjelpetjenester for eldre og pleietrengende.

Et relevant spørsmål er hvorfor kommunens oppfatning av virksomheten tilsynelatende trumfer styringssignalene fra staten, når det gjelder den daglige aktiviteten ved frivillighetssentralene. Meyer og Rowan (1977) forklarer frakobling med at organisasjonen på den ene siden søker legitimitet, hvilket krever at den formelt organiseres i tråd med institusjonelle oppfatninger, samtidig som tilgangen til ressurser kan bety at organisasjonen i praksis må bryte med disse oppfatningene. Frakoblingstesen åpner dermed døren for at organisasjonen og dens ledelse, i dette tilfellet frivillighetssentralens daglig leder, velger strategisk når den velger å tilpasse virksomheten etter krav fra lokale myndigheter. Dette er også hovedbudskapet i Pfeffer og Salanciks (1978) ressursavhengighetsteori. Som nevnt i kapittel 2 har det fra 1997 vært en forutsetning for statsstøtte til frivillighetssentralene at sentralen kan dokumentere at minst 40 prosent av driften vil bli finansiert lokalt. Staten stiller ingen krav til om den lokale pengekildene er foreninger, lag, privatpersoner eller kommunen. Undersøkelser viser imidlertid at den lokale, økonomiske støtten i all hovedsak kommer fra kommunalt hold (Lorentzen og Røkeberg 1998:7). Det betyr at kommunen i praksis er en viktig garantist; faller det økonomiske bidraget fra kommunen bort vil sentralen miste statsstøtten i samme slengen. Ut fra teorien om ressursavhengighet er det derfor nærliggende å

forklare tilpasning til kommunenes – og ikke statens – oppfatning av hva sentralen skal drive med, som en strategisk handling for å få tilgang til nødvendige, økonomiske ressurser.

Meyer og Rowan (1977:351) fremhever staten som en stabiliserende faktor for mange organisasjoner, fordi så lenge en kontrakt først er underskrevet vil staten i kontraktsperioden fortsette å bevilge penger til organisasjonen – uavhengig av om organisasjonen leverer resultater eller ei. Hva gjelder frivillige organisasjoner generelt, og frivillighetssentralene spesielt, er det svært vanskelig å måle kvaliteten på virksomheten. Kravet om å rapportere antall frivillige arbeidstimer er i dag frafalt, og utover å kontrollere opplysningene i sentralens årsmeldinger fører staten – representert ved Kultur- og kirke departementet – i liten grad kontroll over virksomheten ved frivillighetssentralene. Kommunens rolle som garantist for videre statsstøtte, og det faktum at staten stiller få krav bak sine bevilgninger, kan derfor være en forklaring på at ledelsen ved sentralene ofte velger å etterleve kommunens krav, fremfor styringssignalene fra staten. En innvending er selvsagt at ledelsen ved sentralene kunne forsøkt å finne andre lokale pengekloder, dersom kommunen – som en følge av uenighet om sentralens virksomhetsprofil – skulle trekke seg som økonomisk medspiller. Men som vi har sett i foregående kapitler har frivillighetssentralene i mange tilfeller et noe uavklart forhold til lokale lag og foreninger, hvilket trolig gjør sentralen enda mer avhengig av kommunen som lokal finansieringskilde. På den annen side; frivillige lag og foreninger sitter på mange *menneskelige ressurser*, som det er nærliggende å tro at frivillighetssentralen kunne ønsket å nytte seg av. Den uttalte målsettingen i offentlige dokumenter om at sentralene skal søke å fange opp såkalte *nye frivillige*, det vil si frivillige som vil yte en innsats uten å melde seg inn i en medlemsorganisasjon, gjør imidlertid at de frivillige medlemsorganisasjonene ikke nødvendigvis fremstår som de viktigste ressurskildene likevel.

7.4 Ulike forventninger

Gjennomgangen ovenfor viser at frivillighetssentralene fremstår som avhengige av aktører i omgivelsene, og trolig kan den økonomiske avhengigheten av kommunen bidra til å forklare hvorfor sentralene i noen tilfeller etterlever forespørsler fra kommunen – til tross for at daglig leder er uenig i at dette er oppgaver sentralen bør utføre. Videre viser gjennomgangen at frivillighetssentralenes virksomhet har mange likhetstrekk, hvor etterlikning av suksessfulle sentraler er én mulig forklaring på denne likedanningen. Å følge normen for god organisering

sikrer sentralen nødvendig legitimitet. Legitimitet oppnår sentralene også ved å følge de signalene som kommer fra staten om hvordan frivillighetssentralene skal fungere. Vi har sett at den oppfatningen lederne ved sentralene i mitt utvalg har av hvordan sentralene bør drives, samsvarer med de styringssignalene som kommer fra staten, men at disse oppfatningene ikke gjenspeiles i praksis. En mulig forklaring på dette spriket er at sentralene er avhengige av *både* legitimitet, i dette tilfellet fra staten, *og* av ressurser – hvilket for sentralene i mange tilfeller dreier seg om økonomiske bevilgninger fra kommunen.

I henhold til Meyer og Rowans (1977) teori om frakobling kan sprik mellom formell organisering og praksis i mange tilfeller forklares med at ledelsen søker å håndtere ulike forventninger og krav til virksomheten. Flere av lederne forteller om det de opplever som ulike forventninger til sentralens virksomhet. Lederne forteller om forventninger fra de frivillige som yter en innsats, lokale lag og foreninger som bidrar økonomiske og/eller som sentralen samarbeider med, kommunen som bevilger penger eller stiller lokaler til disposisjon og Kultur- og kirke departementet, som i sin tid var initiativtaker til prosjektet og fremdeles er sentralenes hovedforsørger. I flere tilfeller vil det være vanskelig å innfri alle forventningene samtidig. For eksempel ser vi at forventningene fra staten om at sentralen skal være en lokal tilrettelegger for alt frivillig virke, i flere tilfeller vil være vanskelig å forene med forventningene fra kommunen og henvendelsene fra hjemmesykepleien om å utføre typiske hjelpetjenester for eldre og syke. På den annen side ser vi at kravene om å utføre tjenester av denne typen kan komme i konflikt med forventningene fra det øvrige frivillige feltet bestående av lokale lag og foreninger, hvor sentralen ikke er ventet å være en konkurrent, men en tilrettelegger og videreformidler av frivillige krefter.

Hvordan veier så ledelsen de ulike forventningene mot hverandre? Et inntrykk som skapes er at graden av *sanksjonsmuligheter* er avgjørende for hvordan ledelsen ved sentralen forholder seg til de ulike, og til dels konkurrerende, forventningene. Som vi har sett stiller staten, representert ved Kultur- og kirke departementet, relativt få krav til virksomheten ved sentralene, utover at disse skal være formelt organisert i henhold til rådende regler for den valgte eierform; enten sentralen er organisert som en forening, andelslag, stiftelse eller har kommunalt eierskap. Staten fører også liten kontroll over kvaliteten på den faktiske virksomheten. Statens sanksjonsmuligheter overfor frivillighetssentralene synes med andre ord å være relativt beskjedne. Hva gjelder de frivillige organisasjonene, gir lederne jeg har intervjuet uttrykk for at sentralen møter forventninger fra disse. Men som vi har sett bidrar de

lokale lagene og foreningene i liten grad med økonomiske ressurser til frivillighetssentralene, og de synes heller ikke å være en viktig kilde til frivillige – det vil si *menneskelige* ressurser. Å ikke innfri forventningene fra organisasjonene kan medføre at sentralen mister anerkjennelsen fra disse. Anerkjennelsen fra de frivillige organisasjonene synes imidlertid allerede å være relativt lav, hvilket betyr at sanksjonsmulighetene fra lag og foreninger – i likhet med statens sanksjonsmuligheter – trolig best kan karakteriseres som beskjedne. Med unntak av overfor de kommunalt eide sentralene, har heller ikke kommunen mandat til å stille strenge krav til virksomheten ved frivillighetssentralene. Likevel ser vi at ledelsen ved sentralene i flere tilfeller leverer de tjenestene kommunen etterspør. På slutten av 1990-tallet ble det innført et krav fra staten om at videre statsstøtte forutsatte at sentralene kunne dokumentere at lokale aktører ville finansiere minst 40 prosent av driften. I praksis har det vist seg at brorparten av den lokale støtten kommer fra kommunen, hvilket betyr at kommunen ikke bare ble er en viktig økonomisk bidragsyter for frivillighetssentralene, men i mange tilfeller også en garantist for at sentralen fortsatt vil få penger fra departementet. At frivillighetssentralene har et uavklart – og i enkelte tilfeller anstrengt – forhold til lokale lag og foreninger kan trolig ha bidratt til å gjøre sentralenes avhengighet av de kommunale midlene enda større. Det er derfor grunn til å tro at lederne opplever kommunens sanksjonsmuligheter som sterke.

7.5 Alle til lags

I denne oppgaven har vi sett at frivillighetssentralene ikke opptrer uavhengig av det offentlige, den daglige driften er ikke utelukkende forankret i prinsippet om autonomi. Snarere fremstår sentralene som formet i relasjon til omgivelsene. Sentralenes virksomhet er påvirket av deres avhengighet av legitimitet og anerkjennelse fra departementet, som i sin tid tok initiativ til å etablere nykommeren på frivillighetsfeltet. Men sentralene er også påvirket av tilgangen til økonomiske ressurser, og her har kommunen vist seg å spille en viktig rolle for mange sentraler.

Vi ser altså at innsikt fra både institusjonell teori og teorier om ressursavhengighet kan bidra til å forklare virksomheten ved frivillighetssentralene. Institusjonell teori bidrar med en forståelse av hvilke normative oppfatninger som legger føringer for virksomheten. I vårt tilfelle er det særlig styringssignalene fra staten som øver innflytelse. Tilpasningen mellom

sentralene og signalene fra departementet synes imidlertid å finne sted først og fremst språklig, «på papiret». Når det kommer til praksis velger sentralene i mange tilfeller å etterleve forventningene fra kommunalt hold, framfor de forventningene som blir signalisert fra departementet. At kommuneviljen trumfer statsviljen kan trolig forklares med at sentralene i mange tilfeller er helt avhengige av kommunen som økonomisk bidragsyter og garantist for offentlig tilskudd. Ressursavhengighetsteori bidrar dermed til en forståelse av hvorfor sentralene i praksis bryter med rådende, institusjonelle oppfatninger av hva som skal være sentralenes rolle og oppgaver.

Frivillighetssentralenes avhengighet synes derfor å kunne forklare både den *språklige tilpasning* til forventningene fra departementet og den *praktiske tilpasningen* til kravene fra kommunen. Avhengigheten av det offentlige gjør imidlertid at sentralene, helt siden begynnelsen av 1990-tallet, har blitt ansett av landets frivillige organisasjoner for å være noe annet enn tradisjonelt frivillig virke. Frivillighetssentralene befinner seg dermed i en sirkel som synes vanskelig å bryte: Den sterke tilknytningen til staten og kommunen gjør at sentralene fremstår som vesensforskjellige fra organisasjoner man tradisjonelt forbinder med det frivillige feltet. Som distinkt annerledes blir de heller ikke anerkjent av de frivillige organisasjonene. Manglende anerkjennelse fra organisasjonene bidrar på sin side til å forsterke båndene mellom sentralene og det offentlige, ettersom det i dag i all hovedsak er staten og kommunen som legitimerer virksomheten ved sentralene.

Frivillighetssentralene og deres ledere er på mange måter låst i en situasjon hvor de, i møtet med flere og konkurrerende oppfatninger av hva som bør være sentralenes rolle, forsøker å gjøre alle parter til lags – både staten, kommunen og de frivillige organisasjonene. Ironisk nok er det også denne rollen, som et tilretteleggende organ som jobber for alles beste, som oppgis å være målet for sentralene, både fra statlig hold og av lederne selv. Målsettingen om å gjøre alle til lags bidrar dermed til å opprettholde frivillighetssentralenes utydelige posisjon i sektorlandskapet, som noe utenfor både det offentlige og den tradisjonelle, frivillige sfære.

8. En siste refleksjon

Innledningsvis i denne oppgaven gjorde jeg rede for opphavet til sektorbenevnelser som søker å ringe inn ulike egenskaper ved frivillige aktiviteter: *Frivillig sektor, non profit-sector, tredje sektor* og *sivilsamfunnet* er ulike merkelapper med ulikt historisk opphav, men de rommer alle en felles forutsetning om at frivillige sammenslutninger er autonome enheter med komparative fortrinn som gjør dem annerledes enn offentlige- og markedsbaserte organisasjoner. En uavhengig sivil sfære spiller ifølge sektorforståelsene en avgjørende rolle for demokratiet, ettersom det er her mennesker uttrykker sine ønsker, behov og krav overfor styresmaktene.

Den empiriske gjennomgangen av frivillighetssentralene viser imidlertid at sentralene ikke opptrer uavhengig. Tiltak og aktiviteter springer ikke nødvendigvis ut av de frivilliges egne ønsker, men er i mange tilfeller tilpasset krav og oppfatninger fra omgivelsene. Tilpasninger skjer fordi sentralene er *avhengige* av eksterne aktører. De er avhengige av anerkjennelse fra departementet og av økonomiske midler fra kommunen. Og trolig er det disse avhengighetsforholdene som kan forklare hvorfor sentralene i alle år har vært gjenstand for en tilsynelatende evig diskusjon om hvor de hører hjemme i det tradisjonelle sektortriangelet bestående av staten, markedet og den sivile sfære.

Nordén (2009) viser i boken *Frivillighetens ansikten* hvordan flere forsøk på å starte opp frivillighetssentraler i Sverige har mislyktes, fordi de frivillige organisasjonene har motarbeidet etableringen. Han hevder det svenske samfunnet er preget av «organisationsfundamentalism» (Nordén 2009:42), hvor all frivillig virksomhet tilsynelatende må skje i regi av frivillige organisasjoner for å bli anerkjent. Fundamentalismen er ifølge Nordén ikke bare gjeldene blant organisasjonene, også politiske partier knytter frivillig arbeid primært til organisasjonslivet. Det er fristende å avslutte denne oppgaven med å stille spørsmålet om tilsvarende tankegods også kan prege det norske samfunnet, og dermed gi grobunn til den forvirring frivillighetssentraler som konsept synes å føre med seg.

Et kjennetegn ved det tradisjonelle frivillige feltet i Norge er at det er basert på individuelt medlemskap, det er en demokratisk institusjon som i all hovedsak bygger på en hierarkisk

organisasjonsmodell hvor de aktive medlemmene utgjør fundamentet (1995:60-61). Å være medlem innebærer både rettigheter og forventninger, for eksempel en forventning om å være frivillig på dugnadsarbeid (Lorentzen 2007:105). Frivillig arbeid synes uløselig knyttet til medlemskap i en frivillig organisasjon. Ifølge Selle og Øymyr (1995:61) er det i all hovedsak «medlemmene som gjennom frivillig og ubetalt arbeid har gjort organisasjonssamfunnet til det det er i dag». Et konsept som frivillighetssentral – hvor det frivillige arbeidet utføres av enkeltpersoner på timebasis, uten det forpliktende medlemskapet som bindeledd mellom individ og virksomhet, og hvor innsatsen i mange tilfeller foregår på kommunale institusjoner – passer ikke inn i dette tradisjonelle bildet.

Frivillighetssentralenes utfordring synes å være knyttet til forestillingen om autonomi – at tiltak og aktiviteter bør være initiert nedenfra, fra grasrota bestående av sivile enkeltpersoner og organisasjoner. Er sentralene autonome, følgelig tilhørende det frivillige feltet, eller er de så styrt av departementet og kommunen at de er for offentlige organisasjoner å regne? Ved å gjenoppfriske motsetningsforholdet mellom sektorforståelsene og teorier om organisasjoners tilpasning til omgivelsene, som dannet det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven, vil jeg avslutningsvis søke å beskrive hva frivillighetssentralenes utfordring trolig dreier seg om: Ideen om en egen sektor for frivillig aktivitet hviler på forestillingen om at alle sammenslutninger har visse kjennetegn som gjør at de kan grupperes. Dersom et av kjennetegnene – for eksempel autonomi – forsvinner, hører ikke sammenslutningen hjemme i den frivillige sektoren lenger, men flyttes over i en annen, eksempelvis offentlig sektor. Denne *statiske* samfunnsoppfatningen står på mange måter i motsetning til nyere organisasjonsteori, hvor samfunnet blir ansett som *dynamisk og relasjonelt*. Forskjellen mellom en statisk og relasjonell samfunnsforståelse har utvilsomt implikasjoner for synet på autonomi: For mens teorier om organisasjonstilpasning nettopp vektlegger at en sammenslutning aldri kan opptre helt uavhengig, men alltid formes i kontinuerlig dialog med oppfatninger, krav og forpliktelser til omgivelsene, er det i henhold til de overnevnte sektorforståelsene faktisk mulig for en organisasjon å være autonom.

Spørsmålet er derfor om autonomi nødvendigvis er et avgjørende kriterium for om en virksomhet kan anses som frivillig. Ved å knytte kravet om autonomi til merkelappen *frivillig virke* står vi nemlig i fare for å redusere benevnelsen til kun å gjelde sammenslutninger med *hierarkisk, internt demokrati*. Konsekvensen er i så fall at nye organisasjonsformer, som frivillighetssentralene representerer – hvor virksomheten ikke spinnes rundt medlemmers

ønsker, som ikke fremmer enkeltgruppers særinteresser og som ikke forankrer innsatsen i en felles ideologi – risikerer å bli klassifisert som offentlige, eller i ytterste konsekvens falle helt utenfor det tradisjonelle sektorlandskapet.

Litteratur

Aldrich, Howard E. & Jeffrey Pfeffer (1976), *Environments of organizations*. Annual Review of Sociology 2:79-105

Andreassen, Tone Alm (2006), *Truet frivillighet og forvitrede folkebevegelser? En diskusjon av hva perspektiver fra studier av sosiale bevegelser kan tilføre forskningen om frivillige organisasjoner*. Sosiologisk tidsskrift. 4:146-168

Anheier, Helmut K. & Wolfgang Seibel (1991) (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter

Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (2000 [1966]), *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget

Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen og Anja Jørgensen (2001), *Filantropi, selvhjelp og interesseorganisering. Frivillige organisasjoner i dansk socialpolitikk, 1849-1990*. Odense: Odense Universitetsforlag

Child, John (1972), *Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice*. Sociology. Vol. 6, no. 1:1-22

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review. Vol. 48, no. 2:147-160

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991), «Introduction». I Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (1-38). Chicago: University of Chicago Press

Dugstad, Line og Håkon Lorentzen (2007), *Sivile eierformer. Med frivillighetsentralene som case*. ISF-rapport 2007:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Dugstad, Line og Håkon Lorentzen (2008), *Alle til lags. Frivillighetsentralen i nærmiljøet*. ISF-rapport 2008:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Etzioni, Amitai (1973), *The Third Sector and Domestic Missions*. Public Administration Review. Vol. 33, no. 4:314-323

- Giddens, Anthony (2002), «Agency, Structure». I Craig Calhoun, Joseph Gerteis James Moody, Steven Pfaff & Indermohan Virk (eds.) *Contemporary sociological theory* (232-243). Oxford: Blackwell Publishing
- Greenwood, Royston, Christine Oliver, Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (2008) (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage publications
- Gustafson, Agneta (2006), *Normer och praxis. Tre ideella föreningar och deras redovisning*. Göteborg: BAS Förlag
- Habermann, Ulla (2007), *En postmoderne helgen? Om motiver til frivillighet*. København: Museum Tusulanums forlag
- Habermas, Jürgen (1999), «Det sivile samfunn og rettsstaten». I *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Henriksen, Lars Skov (1994), *Det civile samfund: Tilbage til politisk filosofi*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Nr. 4:357-374
- Innst. S. nr. 99 (1993-1994), *Innstilling fra sosialkomiteen om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*
- Innst. S.nr.101 (1998-1999), *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*
- Johansson, Staffan (2001), *Självtendiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg: CEFOS
- Kloster, Elisabeth, Hilde Lidén og Håkon Lorentzen (2003), *Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forandringer*. ISF rapport 2003:004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Kvale, Steinar (2001 [1997]), *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Leat, Diana (1990), «Voluntary Organizations and Accountability: Theory and Practice». I Helmut K. Anheier & Wolfgang Seibel (eds.), *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter

- Lorentzen, Håkon, Rolf K. Andersen og Jan-Paul Brekke (1995), *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitik*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon og Toril Røkeberg (1998), *Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold*. ISF rapport 1998:014. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lorentzen, Håkon (2007), *Moraldannende kretsløp. Stat, samfunn og sivilt engasjement*. Oslo: Abstrakt forlag
- Lorentzen, Håkon (2009/2010), «Sector Labels». I Rupert Taylor (ed.), *Third Sector Research*. New York: Springer (under utgivelse)
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *The American Journal of Sociology*. Vol. 83. no. 2:340-363
- Midtbøen, Arnfinn Haagensen (2008), *Innvandringens ideologiske konsekvenser. Årsaker til og implikasjoner av statsborgerrettslig divergens i de skandinaviske landene*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
- Mills, C. Wright (1959), *The Sociological Imagination*. New York : Grove Press
- Nordén, Hans (2009), *Frivillighetens ansikten. Civilsamhällets problematiska framrykning i Norge og Sverige*. Hedemora: Gidlunds Förlag
- NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner*
- Ot.prp. nr. 55 (2006–2007), *Om lov om register for frivillig virksomhet*
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik (1978), *The external control of organizations: A resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row
- Powell, Walter W. (1991), «Expanding the Scope of Institutional Analysis». I Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (1991), (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (183-203). Chicago: University of Chicago Press
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

Repstad, Pål (2007), *Mellom nærhet og distance. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget

Riiskjær, Søren og Klaus Nielsen (1987), *Financial Dependence and Organizational Autonomy: The Economy of Voluntary Sport in Denmark*. *International Review for the Sociology of Sport*. Vol. 22; 193-208

Røvik, Kjell Arne (1998), *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen ved tuseårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget

Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1994), *The Emerging Sector: An overview*. Baltimore: The John Hopkins University

Scott, W. Richard (1991), «Unpacking Institutional Arguments». I Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (1991), (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (164-182). Chicago: University of Chicago Press

Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995), *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrer seg 1940-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget

Selle, Per (1996), *Frivillige organisasjoner i nye omgjevnadar*. Bergen: Alma mater

Sewell, William H. (1992), *A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation*. *The American Journal of Sociology* 98:1-29

St. meld. nr. 16 (1993-1994), *Lat ikke graset gro att mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetsentraler*

St. meld.. nr. 27 (1996-1997), *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*

St. meld.. nr. 44 (1997-1998), *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*

St. meld. nr. 39 (2006-2007), *Frivillighet for alle*

St.prp. nr. 1 (2004 – 2005), *For budsjetterminen 2005. Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 10. september 2004, godkjent i statsråd samme dag*

Thagaard, Tove (2002), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Thompson, Paul & David McHugh (2002), *Work organisations. A Critical Introduction*. Hampshire: Pelgrave

Vestby, Guri Mette og Helge Strand Østtveiten (1998), *FRISAM – Frivillighetens samarbeidsorgan. Evaluering av forsøksprosjektet*. NIBR prosjektrapport 1998:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Widerberg, Karin (2001), *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget

Zucker, L.G. (1987), *Institutional theories of organization*. Annual Review of Sociology 13:443-464

Aakvaag, Gunnar C. (2008), *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i oppgaven: 35.745

Vedlegg 1

Utlysningsteksten

Rykket inn i dagspressen våren 1991.

«Staten har bevilget 30 millioner kroner til frivillighetssentraler for 1991 til forsøk med utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren.

En frivillighetssentral kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført en oppgave av frivillige.

Midlene skal brukes som lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet.

Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre».

Vedlegg 2

Retningslinjer for forsøksprogrammet med frivillighetssentraler (1991)

1. Midlene skal brukes til å utprøve praktiske modeller med mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren. Dette kan skje ved frivillighetssentraler som formidlingskontor for frivilling innsats i nærmiljøet. Frivillighetssentralene skal være et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner, grupper, offentlige omsorgstjenester og de som ønsker å få utført oppgaver av frivillige.
2. I hovedsak skal midlene brukes til lønnsmidler for stillinger for koordinering av frivillig innsats; ledere for frivillighetssentralene. I tillegg skal midlene brukes til opplæringstiltak og evaluering. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner. Midlene skal øremerkes ny virksomhet.
3. Den frivillige innsatsen skal være et supplement til offentlig virksomhet, og skal ikke erstatte eksisterende tiltak. Den frivillige omsorgsinnsatsen skal kunne rettes mot ulike grupper med omsorgsbehov. Man skal legge vekt på å rekruttere nye grupper frivillige. Arbeidssøkende må ikke på grunn av regelverk hindres i å utføre frivillig arbeid som andre samfunnsborgere.
4. Frivillighetssentralene kan bygges opp og drives på ulike måter. Det bør arbeides for å få til ulike driftsformer i prøveperioden.
5. Frivillighetssentralene kan ledes/organiseres av en eller flere organisasjoner – lokale eller sentrale, eventuelt en menighet, en kommune eller av andre.
6. Dersom en kommune skal drive sentralen, bør denne dekke driftsutgifter ved sentralen; husleie, kontorhold etc. Organisasjoner kan slippe denne egenandelen. Egne søknadsskjemaer benyttes.
7. Det må opprettes styre for den enkelte sentral. Brukere av tjenester så vel som frivillige bør være representert i styrene sammen med de sentrale samarbeidspartnerne i forsøket.

Vedlegg 3

Retningslinjer for frivillighetssentraler (1996)

I. Formål:

En frivillighetssentral er et kontaktpunkt og bindeledd mellom de som ønsker å yte en ubetalt innsats i nærmiljøet eller lokalsamfunnet og de som ønsker å motta slik innsats. En frivillighetssentral fungerer som en møteplass og brobygger mellom mennesker, frivillige organisasjoner og sammenslutninger og det offentlige.

II. Organisering:

1) Oversikt

FRISAM, Frivillighetens samarbeidsorgan, har forvaltningsansvar for det statlige driftstilskuddet til frivillighetssentralene.

Eier av en frivillighetssentral er en juridisk person som kan være sammensatt av organisasjoner, menigheter, andelslag eller være en stiftelse eller en kommune.

2) Årsmøtet

Årsmøtet er sentralens øverste organ. På årsmøtet har sentralens eiere og deres representanter tale- og stemmerett. Møtet er åpent for brukere og andre interesserte. Årsmøtet foretar valg av styret, godkjenner sentralens budsjett og regnskap, samt fører kontroll med styret og sentralens drift. Det skal føres årsmøteprotokoll.

Ordinært årsmøte avholdes en gang pr. år. Ekstraordinære årsmøter skal avholdes hvis det kreves av minst 1/3 av eierne, eller av styret.

3) Styret

Styret skal føre styreprotokoll, og har regnskap og budsjettansvar for sentralen. Styret skal ansette frivillighetssentralens leder og har også ansvar for å sette mål for driften og å utarbeide retningslinjer i henhold til målet, samt påse at driften av sentralen skjer i samsvar med retningslinjene.

Styret har ansvar for at revisorattestert regnskap og årsrapport sendes Frisam innen 1. april hvert år, og at frivillighetssentralen rapporterer på egne skjema til Institutt for samfunnsforskning etter avtale med FRISAM.

4) Virksomhet

Frivillighetssentralen skal stimulere til økt lokal frivillighet gjennom mobilisering til aktiviteter som styrker det sosial fellesskapet i nærmiljøet, samt avhjelpe individuelle behov. Den frivillige innsatsen skal være et tillegg til offentlig virksomhet, og skal ikke erstatte eksisterende tiltak. Det bør legges vekt på et samspill mellom frivillig og offentlig innsats på områder som det er naturlig å samarbeid om.

Man skal legge vekt på å rekruttere nye grupper frivillige og ta vare på og oppmuntre de etablerte.

Frivillighetssentralen skal legge til rette arbeidet slik at ulike brukergrupper kan benytte seg av sentralens tilbud og lokaler. Frivillighetssentralens funksjon er i hovedsak å initiere, mobilisere og samordne lokal frivillig innsats. Frivillighetssentralene og de frivillige kan ikke ta imot betaling fra brukerne for de

tjenestene som ytes. Kommunal- og arbeidsdepartementet har gitt midlertidig dispensasjon til at arbeidsledige kan delta i frivillig virksomhet ved frivillighetsentraler.

III. Finansiering:

For sentraler gis det et tilskudd på inntil 210.000 kroner, under forutsetning av minst 40% lokal finansiering. Maksimalt tilskudd forutsetter daglig leder ansatt i 100 % stilling.

Statstilskuddet skal primært brukes til å dekke lønn (deler av lønn) til daglig leder. Midlene kan ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner eller til organisasjonenes ordinære virksomhet.

Forutsetningen for at tilskuddet skal videreføres er at frivillighetsentralene ved overgangen fra 1. til 2. driftsår utløser minst dobbelt så mange frivillige årsverk som betalte årsverk.

Vedlegg 4

Retningslinjer for frivillighetssentraler/nærmiljøsentraler (2005)

I. Formål

- Frivillighetssentraler/nærmiljøsentraler (heretter kalt sentraler) skal være en lokalt forankret møteplass, åpen for alle som har lyst til å delta innen frivillig virksomhet.
- Sentralen skal utvikles av menneskene som er knyttet til sentralen.
- Sentralen skal være et kraftsenter og kontaktpunkt for mennesker, foreninger/lag og det offentlige.

II. Organisering

Kultur- og kirkedepartementet (KKD) har forvaltningsansvar for det statlige driftstilskuddet til sentralene.

1) Vedtekter

- Sentralene skal ha vedtekter som regulerer formål, organisasjonsform og beslutningsstruktur.
- Innholdet i vedtektene skal regulere aktivitetene i sentralen.
- Sentralen skal samarbeide med lokale frivillige organisasjoner, lag/foreninger og det offentlige.

2) Virksomhet

- Sentralene skal initiere, mobilisere og samordne frivillig aktivitet.
- Aktivitetene skal legges opp i tråd med lokale forutsetninger, behov og bidra til utvikling av sentralen.
- Aktivitetene skal være et tillegg til offentlig virksomhet.
- Det bør legges vekt på et samspill mellom frivillig og offentlig innsats på områder det er naturlig å samarbeide om.
- Sentralen eller de frivillige knyttet til sentralen kan ikke ta i mot betaling, utover godtgjørelse for direkte utlegg.

3) Eiere

- Sentralen kan eies av en eller flere juridiske personer.
- Dersom flere juridiske personer går sammen om å etablere en sentral kan det stiftes en forening, et andelslag eller en stiftelse.
- Sentralen skal så sant det er mulig registreres i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Sentraler organisert som stiftelser skal også registreres i Lotteri- og Stiftelsestilsynet.

4) Årsmøte

- I en sentral organisert som stiftelse er det styret som er stiftelsens øverste organ, og det er stiftelsens vedtekter som kan fastsette at stiftelsen skal ha et årsmøte og hvem som kan møte der.
- I andre eierformer er årsmøtet sentralens øverste organ. (Dersom en kommune er eier kan kommunestyret eller et kommunalt utvalg settes som årsmøte).
- Ordinært årsmøte avholdes en gang pr. år og innen 31.03.
- Ekstraordinært årsmøte skal avholdes hvis det kreves av minst 1/3 av eier(ne) eller styret
- På årsmøtet møter representanter for eier(ne) med tale- og stemmerett.
- Andre med tilknytning til sentralen kan møte med talerett.
- Årsmøtet foretar valg av styre, godkjenner sentralens budsjett og regnskap, samt fører kontroll med styret og sentralens drift. Det skal føres årsmøteprotokoll.

5) Styret

Kommunalt- og organisasjonside:

- Styret er sentralens øverste organ mellom årsmøtene. Styret velges og får sin fullmakt fra årsmøtet.
- Styret skal ha mandat fra eier som regulerer hvem som har regnskaps- og budsjettansvar, ansettelsesmyndighet, arbeidsgiver- og arbeidslederansvar.

Stiftelser:

- Dersom sentralen er organisert som en stiftelse, regulerer Lov om stiftelser ansvarsforholdet i organisasjonen.

Gjelder for alle eierformer:

- Innen 31. mars hvert år skal KKD ha tilsendt revisorattestert regnskap, rapport om den årlige aktiviteten og oversikt over antall frivillige, brukere og årsverk. Ansvar for utarbeidelse og innsendelse av dette avklares i mandatet til styret.

Finansiering:

- Søknad om statsmidler for kommende år sendes KKD innen 1. november og skal inneholde målsetting og budsjett.
- Rammene for tilskuddet fastsettes i statsbudsjettet.
- Statstilskuddet skal brukes til å dekke deler av lønnskostnadene til daglig leder.
- Maksimalt tilskudd forutsetter daglig leder ansatt i 100 & stilling og minimum 40 % lokal finansiering av driften.
- Statstilskuddet skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoners ordinære aktivitet.
- Såfremt revisorgodkjent regnskap og rapport ikke foreligger innen vedtatt frist, kan sentralen miste statstilskuddet for kommende år.