

Rapport 17:2025

## Evaluering av tilskuddsordningen for frivilligsentraler Utforming, forvaltning og måloppnåelse med ny forskrift



**Eivind Hageberg**  
**Ingvild Misje**  
**Gard Ringen Høibjerg**

Eivind Hageberg, Ingvild Misje og Gard Ringen Høibjerg

# EVALUERING AV TILSKUDDSORDNINGEN FOR FRIVILLIGSENTRALER

UTFORMING, FORVALTNING OG MÅLOPPNÅELSE MED NY FORSKRIFT

---

Ideas2evidence-rapport 17/2025



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2025

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, desember 2025

ISBN 978-82-8441-077-7

# Forord

---

På oppdrag fra Lotteri- og stiftelsestilsynet har ideas2evidence gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen for frivilligsentraler. Denne rapporten bygger på spørreundersøkelser, intervjuer og dokumentgjennomgang gjennomført høsten 2025.

Takk til Lotteri- og stiftelsestilsynet for et spennende oppdrag, og Birgitte Ringstad for god oppfølging underveis. Vi ønsker også å takke alle som har bidratt med innsikt og synspunkter i løpet av prosjektet. Dette gjelder særlig informantene som har svart på spørreundersøkelser og deltatt i intervjuer. Takk også til Norges Frivilligsentraler som har bidratt med kontaktinformasjon og videreformidling av informasjon om undersøkelsen til sine medlemmer.

Rapporten er utarbeidet av Eivind Hageberg (prosjektleder), Ingvild Misje og Gard Ringen Høibjerg. Henriette Skyberg, Joachim Wettergreen og Hedda Korsgård bidro i datainnsamlingen.

Bergen og Oslo,  
desember, 2025

# Sammendrag

---

Frivilligsentralene i Norge ble opprettet som et prøveprosjekt i 1991, som et samarbeidsprosjekt mellom offentlige myndigheter og frivilligheten for å prøve ut nye måter å organisere personers frivillige innsats på. I 2025 er det sentraler i nesten alle (94 prosent) kommuner, og en av tre kommuner har mer enn én sentral.

Den sentrale finansieringskilden for dette tilbudet har hele tiden vært det statlige tilskuddet til frivilligsentraler. I 2025 ble det tildelt 265 millioner i statstilskudd til frivilligsentralene, noe som ga hver frivilligsentral et tilskudd på 477 101 kroner. I 2022 ble det innført en ny forskrift for tildeling av tilskudd til frivilligsentraler. Det ble tatt i bruk for første gang i 2023 med Lotteri- og stiftelsestilsynet og kommunen som forvalter. Kommunen er ansvarlig for å søke Lotteri- og stiftelsestilsynet, og følge de kravene som er knyttet til søknaden. Lotteri- og stiftelsestilsynet fatter vedtaket om tildeling av midler til en frivilligsentral som en kommune har inkludert i sin søknad. Deretter er tilskuddets mottaker først kommunen, som så skal overføre tilskuddet i sin helhet til de aktuelle frivilligsentralene.

Denne rapporten oppsummerer hovedfunn fra en evaluering av tilskuddet til frivilligsentraler, for perioden 2022-2025. Evalueringen er gjennomført av Ideas2evidence, på oppdrag fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Målet med rapporten er å gi et kunnskapsgrunnlag til de ansvarlige myndighetenes vurderinger av behov for justeringer i ordningen. De sentrale spørsmålene er om tilskuddsordningen er utformet og forvaltet på en god måte, og om de ønskede resultatene oppnås.

## En bredt utformet tilskuddsordning

Formålet til tilskuddsordningen er å «bidra til å skape gode og forutsigbare rammevilkår for frivilligsentraler. Frivilligsentralene skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor».

Vi finner at formålsparagrafen blir tolket på svært ulike måter, og at det varierer hvilke formål som blir prioritert. Vi ser at det vil være nødvendig med en vurdering – og eventuelt presisering – av hvilke varianter som er i tråd med intensjonene for ordningen. Dette spørsmålet berører hvor stort det lokale handlingsrommet skal være, og for hvilke aktører.

Forskriften har som intensjon å gi et stort handlingsrom, både til frivilligsentralene og kommunene. Kommunene har i ny forskrift fått ansvar for å vurdere om frivilligsentralene oppfyller kravene i forskriften. Videre skal kommunene involvere frivillig sektor når det gjelder opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler. Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer det som positivt at kommunene har fått dette ansvaret.

Forskriften definerer ikke hva en frivilligsentral skal være, men regulerer hvilke krav sentralene må oppfylle for å få tilskudd gjennom ordningen. De aller fleste kommuner og frivilligsentraler anser disse kravene som relevante. Samtidig finner vi at det eksisterer ulike oppfatninger av hvordan kravene skal oppfylles. Det gjelder særlig kravet om rådgivende organ. Ifølge forskriften skal rådet ha representanter fra frivilligheten. I stedet er det for eksempel flere kommunale sentraler som viser til at det er politiske organ i kommunen som tar beslutninger om drift.

## Rom for mer aktiv forvaltning blant kommunene

I evalueringen av om forskriften blir forvaltet i henhold til intensjonene i ordningen, er det kommunenes rolle som er i fokus. Den nye forskriften skal bidra til at kommunen får en koordinerende rolle i lokal frivillighet, men uten å bestemme over frivillig virksomhet. Vi vurderer at ordningen støtter opp om denne intensjonen. Kommunene gir tilbakemeldinger om at de har god kjennskap til det som rører seg i frivilligheten og at de har god dialog med aktørene her.

Likevel viser evalueringen at det varierer hvor aktivt forvaltningsansvaret hos kommunene er. Kommunene skal bruke sin lokale kunnskap – det vil si kunnskap om hvilke sentraler det er behov for i kommunen – når de vurderer hvorvidt en sentral skal bli inkludert i søknaden om midler, og om en sentral oppfyller kravene. Vi spør om alle kommuner er aktive nok i denne vurderingen. Med dagens regelverk trenger ikke en kommune å nedprioritere en sentral; alle sentralene får samme beløp, det eksisterer ikke et tak på antall sentraler per kommune og kommunen er ikke forpliktet til å stille med finansiering. For to av tre kommuner med en sentral er dette en mindre relevant problemstilling i dag. Men for øvrige kommuner er det for tilskuddsordningens del viktig at kommunene avslår søknader fra sentraler som ikke bidrar til ordningens formål eller ikke oppfyller kravene. Dette gjelder også om søknaden kommer fra kommunen selv.

Videre viser evalueringen eksempler på at frivillig sektor ikke blir involvert i beslutninger om drift, nedleggelse og opprettelse av sentraler. Ordningen har intensjoner om at kommunen skal ha et nært samarbeid med frivilligheten i disse spørsmålene, og det må sees i sammenheng med de politiske målene om en uavhengig frivillig sektor og selvstendige frivilligsentraler. For noen kommuner fremstår det uklart hvordan de skal få til denne involveringen. Det gjelder særlig når sentralen er kommunal, eller når kommunen har et stort eller geografisk spredt foreningsliv.

## Tilskuddsordningen oppfyller i hovedsak formålet i forskriften

Per i dag oppleves ordningen som forutsigbar, og mer forutsigbar enn i perioden når tilskuddet ikke var øremerket. Likevel er det mange som trekker frem at tilskuddsbeløpet er for lavt, at det har blitt lavere og at det er for variabelt. Det er indikasjoner på at statstilskuddet utgjør en lavere andel av frivilligsentralenes budsjetter i dag, og at avhengigheten av å skaffe finansiering fra andre kilder øker.

Kommunene og frivilligsentralene vurderer måloppnåelsen som høy når det gjelder å stimulere til frivillig innsats i egen sentral og lokalt, som møteplass for befolkningen og som bindeledd. En andel på 70 prosent oppgir at de oppnår alle disse målene på en god måte.

Breddekartleggingen vår tyder på at de aller færreste mener at ett eller flere av formålene passer dårlig for deres sentral. Forskjellige sentraler vekter imidlertid formålene ulikt. For eksempel prioriterer en del kommunale frivilligsentraler i størst grad arbeidet med å være et bindeledd, mens en del ideelle sentraler i større grad stimulerer til lokal aktivitet ved egen frivilligsentral.

Vi har også sett enkelte tilfeller av at en sentral prioriterer helt ned ett eller flere av formålene. Hvis intensjonen er at alle sentraler skal oppfylle alle formålene fra forskriftens formålsparagraf, og at det er dette som gir frivilligsentralene et særpreg, så er dette i beste fall på kant med intensjonene med tilskuddet.

Det er vanskelig å gi en nærmere vurdering av omfanget av slike praksiser. De brede formålsbestemmelsene åpner for mange ulike måter å arbeide på for å nå målene.

## En enkel ordning som passer inn med lokale prioriteringer ...

Vi finner indikasjoner på at flere av de brede målene i statlig frivillighetspolitikk nås. I lys av forenklingsreformen er den gjennomgående tilbakemeldingen at det er enkelt for kommunene å søke og rapportere om midler, og tilsvarende for frivilligsentraler når det gjelder å motta midler og rapportere om dem.

Videre viser spørreundersøkelsen at et klart flertall av kommunene har satt lokale prioriteringer for frivilligsentralene i sin kommune. Det er i tråd med departementets intensjon om at frivilligsentralene bør være en sentral del av kommunenes helhetlige frivillighetspolitikk. Dessuten mener de fleste at det i stor grad er enighet mellom kommunen og frivilligsentralen om prioriteringene. Det gjelder også for de ideelle sentralene, som i større grad definerer sine egne målsettinger, men som opplever at dette er i tråd med lokale beslutninger.

## ... men uklart om målgruppene er bredere og selvstendigheten større

Frivilligsentralene selv opplever at sentralene når bredt ut til ulike målgrupper. Men vi ser at målgruppene som oppgis som prioriterte ved de ulike sentralene, i stor grad samsvarer med målgruppene som er kartlagt i en undersøkelse gjennomført før innføringen av forskriften.

Er frivilligsentralene styrket som selvstendige enheter med ny forskrift? Basert på spørreundersøkelsen ser vi at et flertall av aktører i feltet mener at dette stemmer. Vår vurdering er at det i hovedsak er knyttet til øremerkingen av midlene til drift av frivilligsentraler. Dette er et moment som etter vår vurdering helt klart er viktig for selvstendigheten. Utover dette kan vi vanskelig se at forskriften har innført grep som styrker frivilligsentralenes selvstendighet.

## Lite lekkasje i dag, men sterke insentiver til etablering av sentraler

Tilskuddsordningen gir insentiver til å etablere nye sentraler, heller enn å utvide eksisterende sentraler. Ettersom de fleste kommuner nå har minst en frivilligsentral, har veksten de senere årene skjedd i kommuner som allerede har en sentral. Her ser vi at det både dreier seg om kommunale og ideelle eiere som allerede driver frivilligsentral som ønsker å etablere en ny, og kommuner med eksisterende sentraler som åpner for etablering fra nye eiere. Det fører til en nedgang i tilskuddsbeløpet til den enkelte sentral, når ikke totalbeløpet bevilget tilskuddsordningen økes tilsvarende.

De nyeste etablerte frivilligsentralene inkluderer nyvinninger som idrettssentraler, kunst- og kultursenter, sentraler for barn og unge og demens-sentraler. Flere sentrale aktører på feltet og informanter er bekymret for om flere av disse nyetableringene representerer en lekkasje, der tilskuddet går til aktiviteter som ikke er innenfor ordningens formål, eller der målgruppene er mye smalere enn i de tradisjonelle sentralene.

Vi finner i denne evalueringen ikke belegg for utstrakt lekkasje, verken til andre formål eller smale målgrupper. Vår vurdering er at dette i større grad handler om at kriteriene i forskriften er svært brede, enn at det foregår utstrakt spekulering i å bruke midlene til andre formål enn det forskriften forutsetter. Men dette betyr også at tilskuddet med tiden kan få lavere addisjonalitet, hvis tilbud i kommunal eller frivillig sektors regi som kunne vært finansiert på andre måter, heller søker seg til denne ordningen. Uten grep i tilskuddets utforming eller forvaltning, er det også fare for at utfordringen med lekkasje blir større fremover.

Uavhengig av om det er lekkasje eller ikke, vil incentivet til nyetableringer bidra til å gi lavere tilskudd til alle sentraler. På sikt kan dette igjen gi videre uønskede virkninger, ved at det blir færre eiere som i praksis vil ha mulighet til å drive en frivilligsentral, og færre egnede kandidater som vil være aktuelle for ansettelse som daglig leder ved en frivilligsentral.

## Kommunal frivillighet og gråsonearbeid

Sentrale aktører på feltet har siden frivilligsentralenes oppstart vært opptatt av om frivilligsentralene konkurrerer med frivilligheten lokalt om frivillige, om oppgaver og om midler. Ettersom tilskuddsordningen finansierer frivilligsentralene, blir da spørsmålet om tilskuddsordningen fremmer en slik konkurranse.

Verken i spørreundersøkelsen eller i casestudien finner vi indikasjoner på at dette er en problemstilling som flertallet av kommuner, frivilligsentraler og frivillige organisasjoner er opptatte av. Fra 60 til 80 prosent oppgir at dette i liten eller svært liten grad er en bekymring.

Vår vurdering er at det allikevel er grunn til å holde et øye med utviklingen. Frivillighet på velferdsfeltet, som frivilligsentralene kan sies å representere, er et begrenset fenomen i Norge i dag. Fra ulike offentlige myndigheter i stat og kommune er det knyttet store forventninger til velferdsfrivilligheten i årene framover. Tilskuddsordningen er utformet for å sikre samspill mellom kommune og frivillighet i spørsmål om drift og opprettelse av frivilligsentraler, og frivilligheten skal på papiret ha en rolle i et rådgivende organ. Som vi har pekt på, er dette noen av delene av forskriften som kommunene i dag finner det mest krevende å følge opp og forvalte. For å sikre at konkurranse mellom frivillighet og frivilligsentral forblir en mindre aktuell problemstilling i praksis, er det viktig at denne forvaltningen fungerer etter hensikten.

Man kan også tenke seg at forskriften bidrar til at grensene mellom hvilke tjenester som skal leveres av kommunen, av frivilligsentralen og av frivilligheten ellers blir mindre tydelige. I tidligere rapporter er gjerne matombringning til hjemmeboende eldre trukket fram som et eksempel på en slik tjeneste som kan skape konflikt. Våre data tyder ikke på at utydelige grenser mellom frivilligsentralenes tilbud og kommunale tjenester er en utfordring generelt. Noe over 10 prosent av respondentene kjenner seg igjen i en slik problembeskrivelse. Mange av informantene vi intervjuet i prosjektet var opptatt av problemstillingen, og pekte på avklaringer av hva frivilligsentralen og frivilligheten kan bidra med i kommunen som en viktig del av sitt arbeid. Vår vurdering er allikevel at dette har mindre å gjøre med tilskuddsordningen som sådan.

## Behov for justeringer

Det er mye som fungerer godt i dagens tilskuddsordning for frivilligsentraler, det gjøres etter vår vurdering mye bra arbeid, og mange frivilligsentraler kan peke på resultater i tråd med målene.

Det er imidlertid enkelte utfordringer med utforming, forvaltning og uønskede virkninger. Vi har kartlagt hvilke disse er, men det har ikke vært i vårt mandat å gi anbefalinger til hvordan disse konkret skal håndteres.

# Innholdsfortegnelse

---

Sammendrag.....	5
Innholdsfortegnelse .....	9
<b>1. Om evalueringen .....</b>	<b>11</b>
Mandat og problemstillinger .....	11
Metode og datainnsamling .....	14
Rapportens oppbygning.....	19
<b>2. Om tilskuddet og sentralene .....</b>	<b>20</b>
Tilskuddsordningens historie i korte trekk .....	20
Frivilligsentralene i dag – hvor mange, hvor? .....	21
<b>3. Utforming.....</b>	<b>26</b>
Krav til statlige tilskuddsordninger.....	26
Oppsummering og vurderinger.....	33
<b>4. Forvaltning .....</b>	<b>35</b>
Fordeling av forvaltningsansvar .....	35
Kommunenes forvaltning av forskriften.....	36
Oppsummering og vurderinger.....	47
<b>5. Resultatene av tilskuddet.....</b>	<b>48</b>
Mål for resultater og effekter .....	48
Gir tilskuddsordningen forutsigbarhet for sentralene?.....	49
Frivillig innsats, møteplass og bindeledd?.....	52
Er virkningene addisjonelle? .....	60
Oppsummering og vurderinger.....	62
<b>6. Bredere mål for tilskuddet .....</b>	<b>64</b>
Mål for resultater og effekter .....	64
Er søknader og mottak av tilskudd enkel? .....	64
Setter kommunen egne prioriteringer og mål for frivilligsentralene i sin kommune? .....	65
Bred deltakelse i frivilligsentralens aktiviteter .....	66
Frivilligsentralen styrket som en selvstendig enhet? .....	68

Oppsummering og vurderinger.....	69
<b>7. Utsikta virkninger .....</b>	<b>71</b>
Hva er utsikta virkninger?.....	71
Nyetableringer over utvidelser av eksisterende tilbud .....	71
Konkurransen mellom frivilligheten lokalt og frivilligsentralen .....	75
Tilskuddet som driver av konflikter mellom kommune og frivillighet .....	79
Oppsummering og vurdering av utsikta virkninger .....	80
<b>8. Oppsummering og diskusjon .....</b>	<b>82</b>
Hovedfunn oppsummert.....	82
Et krevende skjæringspunkt.....	85
<b>9. Litteratur .....</b>	<b>87</b>
<b>10. Vedlegg .....</b>	<b>89</b>
Tabeller .....	90
Figurer.....	91

# 1. Om evalueringen

---

*I dette kapitlet presenterer vi mandatet for evalueringen av tilskudd til frivilligsentraler, hvilke problemstillinger den skal besvare og hvilke vi benytter metoder. Til slutt gir vi en oversikt over rapportens oppbygning.*

## Mandat og problemstillinger

---

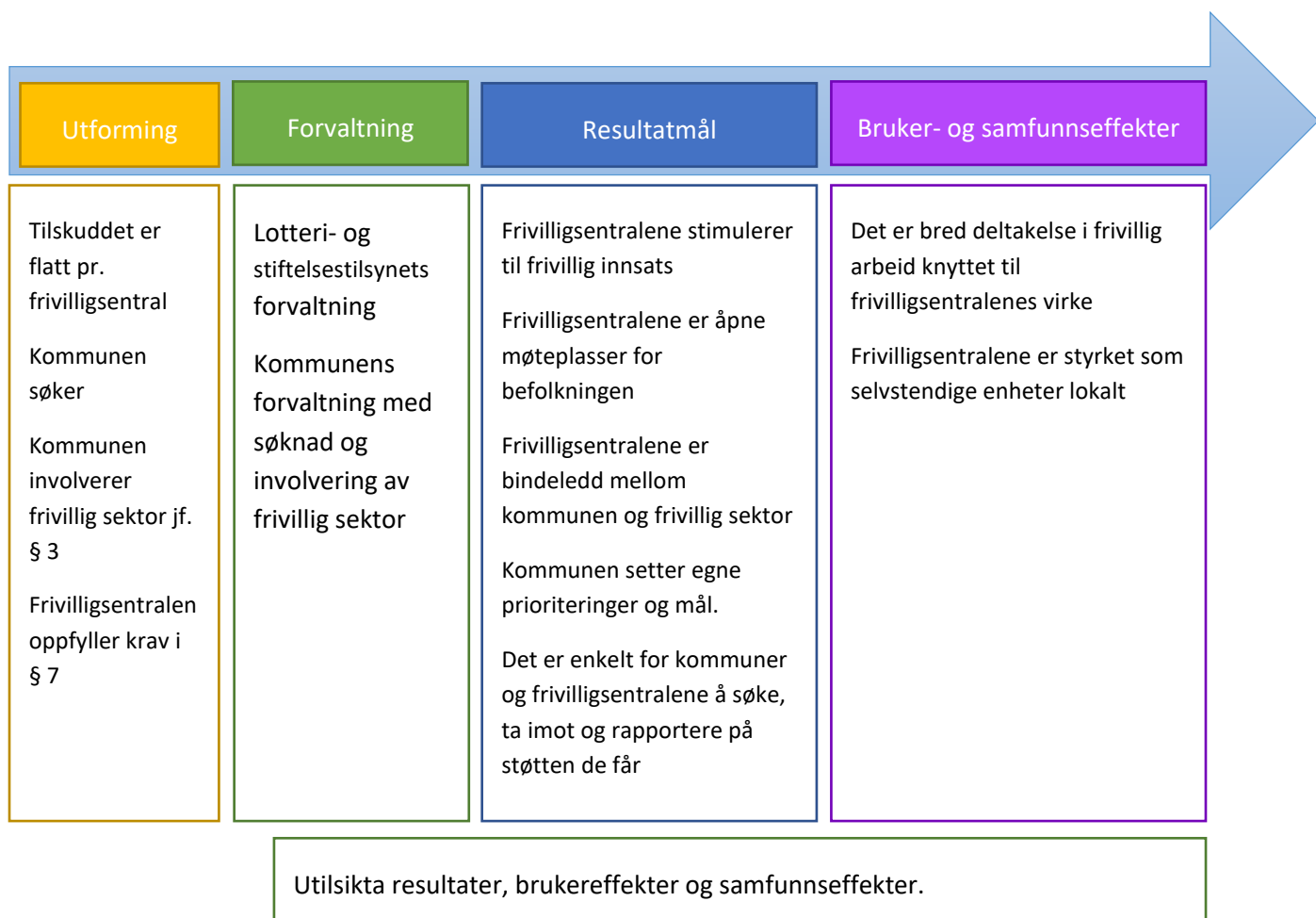
Kultur- og likestillingsdepartementet har gitt Lotteri- og stiftelsestilsynet i oppdrag å få gjennomført en ekstern evaluering av tilskuddsordningen til frivilligsentraler. Kunnskapsgrunnlaget vil bli brukt til å vurdere behov for justeringer i forskriften fra 2022. De tre hovedtemaene i oppdraget er som følger:

1. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?
3. Hvilke resultater og effekter gir tilskuddet?

Temaene vil dels bli belyst gjennom en **prosessevaluering** og dels gjennom en **resultatevaluering**. I prosessevalueringen vil vi se på ordningens utforming og forvaltning, og samsvaret mellom disse. Gjennom dette skal vi gi et svar på om den nye forskriften fra 2022 er i tråd med intensjonene i ordningen eller om det er nødvendig med justeringer av lovverket. I resultatevalueringen skal vi se på om ordningen når sine mål, i tråd med intensjonen, og hvilke eventuelle utilsikta resultater man ser.

I figur 1-1 skisserer vi resultatkjeden for tilskudd til frivilligsentraler. Resultatkjeden danner utgangspunktet for evalueringen.

Figur 1-1. Resultatkjede for tilskudd til frivilligsentraler



Vi bryter hvert evalueringstema opp i en rekke evalueringsspørsmål. Vi vil prioritere følgende spørsmål i denne rapporten:

1. Er tilskuddsordningen utformet på en hensiktsmessig måte for å nå målene?
  - a. Er ordningen utformet i henhold til intensjonene for ny forskrift?
    - i. Er kravene som blir stilt til frivilligsentralene i ny forskrift relevante og hensiktsmessige for ordningens formål?
    - ii. Hvordan er sammenhengen mellom dagens finansieringsmodell og formålene for ordningen?
  - b. Hvordan opplever kommunen, frivilligsentraler og frivillig sektor rollen som kommunen har i ny forskrift?
2. Er tilskuddsordningen forvaltet på en hensiktsmessig måte for å nå målene?
  - a. Blir tilskuddsordningen forvaltet i henhold til intensjonene for ny forskrift?
    - i. Hvordan undersøker kommunen om de har en eller flere frivilligsentraler som oppfyller kriteriene?
    - ii. Hvordan undersøker kommunen at frivilligsentralene de skal søke om tilskudd til, oppfyller kriteriene?
    - iii. Hvordan arbeider kommunen med vedtak om å unnlate å inkludere en frivilligsentral i en søknad?
    - iv. Er forvaltningen i kommunen samlet sett hensiktsmessig for å nå målene for tilskuddet?
  - b. Hvordan involverer kommunene frivillig sektor ved opprettelse, drift og nedleggelse av frivilligsentraler?
3. Hva slags resultater og effekter oppnår ordningen?
  - a. Oppnår tilskuddsordningen de intenderte resultatene og effektene i nytt regelverk?
    - i. Stimulerer frivilligsentralen til frivillig innsats?
    - ii. Er frivilligsentralene en åpen møteplass for befolkningen?
    - iii. Er frivilligsentralen et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor?
    - iv. Setter kommunen egne prioriteringer og mål for frivilligsentralene i sin kommune?
    - v. Er det enkelt for kommunene å søke om og rapportere på tilskudd, og for frivilligsentralene å motta og rapportere?
    - vi. Er deltakelsen i frivilligsentralene og frivilligsentralens aktiviteter bred?
    - vii. Er frivilligsentralene styrket som selvstendige enheter lokalt?
  - b. Har tilskuddsordningen utilsikta virkninger, og i så fall hvilke?

## Avgrensninger

Oppdraget har noen avgrensninger. Evalueringen skal i hovedsak konsentrere seg om utviklingen etter lovendringene i 2022, det vil si perioden 2022-2025. I evalueringen av forvaltning har oppdraget vært avgrenset til å se på kommunens rolle, ikke Lotteri- og stiftelsestilsynets rolle.

## Metode og datainnsamling

---

Det sentrale spørsmålet i rapporten er hvorvidt samsvaret mellom ordningens utforming og forvaltning er godt, og om dette fører til måloppnåelse i tråd med ordningens intensjoner. Gjennom et blandet metoddesign har vi undersøkt dette gjennom perspektivene til ulike aktører og med forskjellige typer data.

### Kvalitative metoder

Det kvalitative materialet i rapporten bygger på dokumentstudier, intervjuer og caseundersøkelser med et utvalg kommuner.

### Innledende intervjuer

Vi har intervjuet representanter fra fire sentrale aktører i starten av prosjektet: Kultur- og likestillingsdepartementet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, KS, og Norges frivilligsentraler. Hensikten med intervjuene har vært å samle inn en grunnforståelse for bakgrunnen og utviklingen av forskriften, dagens forvaltning og innretning, resultater og effekt og mulige utfordringer. Kunnskapen vi har fått gjennom de innledende intervjuene er sentrale data i seg selv, men har også vært viktig bakgrunn i utviklingen av spørreskjemaet og intervjuguider til casestudiene.

### Dokumentstudier og andre data

For å supplere de innledende intervjuene, har vi også gått gjennom policy-dokumenter som beskriver bakgrunnen for og formålet med tilskuddsordningen. Det inkluderer høringsdokumenter fra departementet og ulike høringsinstanser, stortingsvedtakene knyttet til ny forskrift og tolkningsuttalelsen fra departementet. Disse dokumentene har vært viktige for å forstå utformingen av, intensjonen bak og målene med ny forskrift.

For å belyse utviklingen av frivilligsentraler med statstilskudd, har vi benyttet opplysninger fra Lotteri- og stiftelsestilsynet om innvilget tilskudd, samt søknads- og rapporteringsinformasjon. Vi har også benyttet data fra Lotteri- og stiftelsestilsynets forvaltning av ordningen for momskompensasjon for frivillige organisasjoner.

### Casestudier

Vi har gjennomført casestudier i seks utvalgte kommuner. Formålet var å undersøke samspillet mellom aktørene i den lokale konteksten i dybden. Særlig trengte vi denne tilnærmingen for å forstå frivilligsentralenes rolle som bindeledd, som er sentralt for problemstillingene om hva tilskuddsordningen stimulerer til.

I caseutvalget inkluderte vi både kommuner hvor det har blitt etablert nye frivilligsentraler de seinere årene og kommuner uten slike nyetableringer. I tillegg er caseutvalget gjort med bakgrunn i kriteriene kommunestørrelse og geografisk plassering. Tre av kommunene er fra ulike deler av Østlandet, en er fra Nord-Norge, en fra Sør-Norge og en fra Vestlandet. To av kommunene er store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, tre er mellomstore med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere, og en er en liten kommune med under 5 000 innbyggere. Informantene fordelte seg som følger mellom kommunene:

- ◆ Kommune 1: Stor kommune med flere kommunale og ideelle frivilligsentraler. 1 kommunal leder, 1 leder for kommunal frivilligsentral, 2 ledere for ideelle frivilligsentraler, 1 frivillig organisasjon (5 totalt)
- ◆ Kommune 2: Stor kommune med flere kommunale og ideelle frivilligsentraler. 1 saksbehandler, 2 ansatte ved kommunal frivilligsentral, 2 ledere ideelle sentraler (5 totalt)
- ◆ Kommune 3: Mellomstor kommune med to kommunale frivilligsentraler etablert før ny forskrift tredde i kraft. 1 kommunal leder med ansvar for søknad, 1 leder ved kommunal frivilligsentral, 3 frivillige organisasjoner (5 totalt)
- ◆ Kommune 4: Mellomstor kommune med flere frivilligsentraler, flere nyetableringer etter innførsel av ny forskrift. 2 kommunale ledere, 1 saksbehandler og leder for kommunal frivilligsentral, 1 leder for kommunal frivilligsentral, 1 grunnlegger av ideell frivilligsentral, 2 frivillige organisasjoner (7 totalt)
- ◆ Kommune 5: Liten kommune med en kommunal frivilligsentral. 1 leder for kommunal frivilligsentral.
- ◆ Kommune 6: Mellomstor kommune med flere frivilligsentraler, flere nyetableringer etter innførsel av ny forskrift. 1 kommunal leder med ansvar for søknad, 2 ledere for kommunale frivilligsentraler, 2 ledere for ideelle frivilligsentraler (5 totalt)

Totalt gjennomførte vi intervjuer med 28 informanter, fordelt på representanter fra kommuneforvaltningen, frivilligsentraler og frivillige organisasjoner.

## Kvantitative metoder

### Spørreundersøkelse til frivilligsentraler og ansvarlig for søknad i kommunen

For å få en større forståelse av hvordan tilskuddsordningen fungerer for frivilligsentralene og kommunene har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant landets frivilligsentraler, samt kommuneadministrasjonen i kommuner som mottar og forvalter tilskuddet til frivilligsentraler.

Populasjonen vi har ønsket å nå er 1) alle kommuner med en registrert søknad om tilskudd til frivilligsentraler for driftsåret 2025 eller 2026, og 2) alle frivilligsentraler som har mottatt tilskudd for drift i 2025 eller 2026.

#### KONTAKTINFORMASJON TIL KOMMUNENE

---

Vi fikk tilgang til Lotteri- og stiftelsestilsynets kontaktinformasjon på personer i kommuner som har søkt om tilskudd i 2025, for driftsåret 2026. Denne oversikten hadde totalt 342 oppføringer. I tillegg fikk vi ettersendt kontaktinformasjon til de eller den kommunen(e) som mottok tilskudd for drift i 2025, men ikke søkte på nytt om drift i 2026.

#### KONTAKTINFORMASJON TIL FRIVILLIGSENTRALENE

---

Vi fikk kontaktinfo på 549 medlemmer i Norges Frivilligsentraler (NFS) utlevert fra NFS. Våre undersøkelser viste at 548 av disse er mottakere av statstilskudd i den aktuelle perioden. Alle disse er inkludert.

Det er enkelte frivilligsentraler som mottar statstilskudd, men som ikke er medlem av NFS. Vi anslår at det er 46 sentraler som har fått tilskudd for drift i 2025 og/eller 2026, som ikke står på NFS sin liste.<sup>1</sup> Disse fordeler seg som følger:

- ◆ 3 av disse fikk i 2024 tilskudd for drift 2025, men har ikke søkt på nytt for drift i 2026. De så ut til å være nedlagt på datainnsamlingstidspunktet, og har derfor ikke fått spørreundersøkelsen.
- ◆ 10 sentraler finner vi i listene med søknader både for 2025 og 2026. 5 av disse fant vi kontaktinfo til, og har inkludert. Av de øvrige fem ser fire ut til å være en del av en annen sentral, der det er hovedsentralen som er NFS-medlem og har offentlig tilgjengelig kontaktinformasjon. Vi valgte å ikke inkludere disse fire sentralene separat. Den siste sentralen ser ut til å være under etablering, og vi fant ingen offentlig tilgjengelig kontaktinformasjon for denne.
- ◆ 33 sentraler søkte i 2025 om midler for drift 2026, men har ikke søkt i 2025. Vi fant kontaktinfo på seks av disse, som vi inkluderte. Videre er det åtte sentraler som vi antar er en del av en hovedsentral, men på en annen lokasjon eller med ung-målgruppe, og der «hovedsentralen» vil være hovedkontaktpunktet. Vi valgte å ikke inkludere disse. De øvrige 19 fant vi på innsamlingstidspunktet lite eller ingen spor av på internett. Vi tolker dette som en indikasjon på at sentralene var under etablering, og at store deler av undersøkelsen ville ha begrenset relevans. Vi valgte derfor å utelate disse.

Totalt fant vi kontaktinfo til 11 av 46 av sentralene som ikke sto oppført som NFS-medlemmer. 35 sentraler har dermed status som ikke kontaktet, hvorav vi antar at 3 er nedlagt, 20 ikke tilstrekkelig etablert på utsendelsestidspunktet, og 12 sentraler på ulike måter en del av en annen sentral. Særlig den siste gruppa kunne mulig representert verdifulle data for undersøkelsen, men ettersom 8 av disse først kommer i drift i 2026, anser vi dette som av lite betydning for representativitet for undersøkelsen.

## PERSONER SOM BÅDE ER ANSVARLIG FOR SØKNAD FRA KOMMUNEN OG FRIVILLIGSENTRAL

---

Det er en viss grad av overlapp mellom listen over kommunale kontaktpersoner og frivilligsentralenes ledere og kontaktpersoner. Det betyr at det er noen respondenter som både innehar rollen som kommunal representant og saksbehandler, og leder for frivilligsentral. Vi tilpasset en egen variant av spørreskjema til disse, slik at de skulle slippe å svare på spørreskjema to ganger. Siden listene våre kom fra to ulike kilder, hadde vi begrenset med mulighet til å identifisere matchinger hvis ikke epost-adresse, telefonnummer eller navn var nøyaktig likt registrert. Hvis vi i løpet av feltperioden ble kontaktet av en person som hadde begge rollene, men hadde mottatt to skjemaer, endret vi personens rolle i våre lister slik at personen kun skulle behøve å svare en gang.

Totalt endte vi med 60 respondenter som både var kommunal kontaktperson og leder/kontaktperson for frivilligsentral. Disse er i større grad enn andre respondenter å finne i mindre kommuner med 1-2 frivilligsentraler.<sup>2</sup>

## GJENNOMFØRING

---

Spørreundersøkelsen ble gjennomført fra onsdag 24. september til onsdag 22. oktober, over en periode på totalt 4 uker. Det ble sendt ut fire purringer i perioden, tre på epost og én på SMS. I tillegg

---

<sup>1</sup> At dette er et anslag skyldes at registrene hos Lotteri- og stiftelsestilsynets og NFS ikke har en felles ID som identifiserer frivilligsentraler, slik at sammenlikningen måtte gjøres manuelt.

<sup>2</sup> Se vedlegg for tabell for deskriptiv statistikk for denne gruppen.

sendte Lotteri- og stiftelsestilsynet ut et brev til alle kommuner ved starten av perioden og en epost til alle kommunale postmottak ved slutten av perioden. Norges Frivilligsentraler informerte om undersøkelsen i sine kanaler.

## SVARPROSENTER OG REPRESENTATIVITET

Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 834 respondenter.<sup>3</sup> Totalt kom det inn 551 svar, der 525 respondenter fullførte hele undersøkelsen og 26 respondenter fullførte deler. Det gir en svarprosent på 66 prosent. I tabellen under gjør vi rede for representativiteten til deltakerne sett under ett.<sup>4</sup>

**Tabell 1-1. Vurdering av representativitet på spørreundersøkelsen til frivilligsentraler og kommuner**

Nedbrytningsvariabel	Deltatt	Total
Befolkning: Liten kommune	36 % (197)	35 % (292)
Befolkning: Mellomstor kommune	31 % (168)	30 % (249)
Befolkning: Stor kommune	34 % (186)	35 % (293)
Sentralitet 1	5 % (27)	6 % (48)
Sentralitet 2	13 % (74)	13 % (104)
Sentralitet 3	17 % (96)	19 % (154)
Sentralitet 4	17 % (95)	18 % (150)
Sentralitet 5	27 % (148)	25 % (210)
Sentralitet 6	20 % (111)	20 % (168)
1 frivilligsentral i kommunen	53 % (294)	52 % (437)
2 frivilligsentraler i kommunen	17 % (96)	18 % (152)
3-5 frivilligsentraler i kommunen	16 % (89)	15 % (128)
6 eller flere i kommunen	12 % (67)	13 % (106)
Kommune med kun kommunal(e) sentral(er)	44 % (241)	47 % (388)
Kommune med ideelle sentraler	56 % (310)	54 % (446)
Ideelt eid frivilligsentral	33 % (180)	29 % (244)
Kommunalt eid frivilligsentral	34 % (185)	37 % (309)
Frivilligsentral etablert før 2023	60 % (332)	60 % (501)
Total	66 % (551)	-834

For gruppen respondenter som både representerer en frivilligsentral og kommunale saksbehandlere, er deltakelsen skjev i favør av personer som arbeider i de større kommunene med to eller flere sentraler i denne gruppa. Siden det totalt sett er snakk om kun 47 respondenter som har deltatt i spørreundersøkelsen fra denne gruppen, er noe skjevheter vanskelig å komme unna. Vi tar høyde for dette der det er relevant.

Videre ser det ut til å være en liten overrepresentasjon i svarene fra ideelt eide frivilligsentraler. Disse utgjør 56 prosent av de som har svart, og 49 prosent av populasjonen, altså en overrepresentasjon på

<sup>3</sup> Avviket mellom dette tallet og tallene på respondent-gruppene over skyldes utfordringene beskrevet i avsnittet om personer som både er ansvarlig for søknad og frivilligsentral: ettersom vi ikke hadde full oversikt over dette før utsendelse, fikk enkelte to versjoner av undersøkelsen.

<sup>4</sup> I vedlegget ligger en tabell med nedbrytning etter om respondenten er kommunal saksbehandler, leder for frivilligsentral eller har begge roller.

7 prosentpoeng (jf. tabell i vedlegget, kapittel 10.2). Der det er relevant skiller vi derfor ut svarene fra ideelle frivilligsentraler for seg.

Av svarene fra kommune-undersøkelsen ser vi at enkelte av respondentene oppgir å være ledere for frivilligsentraler. Basert på tilbakemeldinger vi har fått, tror vi dette kan dreie seg om en gruppe ledere for kommunale frivilligsentraler som har fylt ut undersøkelsen ment for kommunale saksbehandlere, heller enn frivilligsentral-undersøkelsen. Det vil gjøre representativiteten for undersøkelsene sett under ett bedre. Ettersom det også kan tenkes at dette er personer som innehar begge roller, har vi ikke foretatt noen omkodinger.

Vi vurderer totalt sett undersøkelsen som representativ for populasjonen av frivilligsentraler og kommunale saksbehandlere.

## Spørreundersøkelse til frivillige organisasjoner

Vi benyttet data fra en spørreundersøkelse gjennomført blant frivillige organisasjoner i et annet prosjekt. Undersøkelsen gikk ut til alle frivillige organisasjoner i Frivillighetsregisteret med en registrert epost-adresse, netto 36 182 organisasjoner.<sup>5</sup> Vi fikk inn 5103 svar. Av disse valgte 2 393 organisasjoner å besvare spørsmålene om frivilligsentraler. Det gir en svarprosent for denne delen av undersøkelsen på om lag 7 prosent. Representativiteten på ulike egenskaper er presentert i tabell 1-2:

**Tabell 1-2. Vurdering av representativitet i spørreundersøkelsen til frivillige organisasjoner.**

Nedbrytningsvariabel	Deltatt	Total
Organisasjonen har ansatte	6.7% (160)	5.0% (1,799)
Ikke registrert med ansatte	93.3% (2,233)	95.0% (34,382)
Natur- og miljøvern	1.3% (31)	1.1% (394)
Politiske organisasjoner	1.3% (32)	1.9% (702)
Interesseorganisasjoner	12.3% (294)	9.0% (3,242)
Rekreasjon og sosiale foreninger	19.4% (465)	17.5% (6,318)
Mangfold og inkludering	2.0% (47)	1.7% (619)
Idrett	21.1% (505)	25.2% (9,111)
Kunst og kultur	21.7% (520)	17.6% (6,367)
Tros- og livssynsorganisasjoner	3.1% (73)	3.9% (1,399)
Sosiale tjenester	3.6% (87)	2.4% (873)
Barne- og ungdomsorganisasjoner	4.3% (103)	4.3% (1,559)
Lokalsamfunnsutvikling	4.3% (104)	7.5% (2,699)
Liten kommune	11.6% (277)	12.8% (4,638)
Oslo og Bergen	14.2% (340)	14.8% (5,360)
Mellomstor kommune	23.7% (566)	24.7% (8,949)
Stor kommune	50.6% (1,210)	47.6% (17,213)
Totalt	6.6 % (2 393)	36 182

<sup>5</sup> Organisasjoner som har oppgitt i Frivillighetsregisteret at de er frivilligsentraler, fikk ikke mulighet til å delta i denne undersøkelsen.

Selv om svarprosenten totalt sett er lav, er det ikke veldig store avvik mellom de som har svart på undersøkelsen og populasjonen. Det er en noe høyere representasjon av interesseorganisasjoner og foreninger som driver innen kategorien «rekreasjon og sosiale foreninger» og kunst og kultur, og noe lavere representasjon fra idretten. Organisasjoner innen sosiale tjenester og barne- og ungdomsarbeid er greit representert. Dette gir en god deltakelse fra organisasjoner på felt som kan tenkes å tangere frivilligsentralenes virksomhet.

Hovedutfordringen for representativiteten er allikevel at undersøkelsen ble utført i et annet prosjekt hvor tematikken i invitasjonen og spørsmålene før delen om frivilligsentraler var integrering og inkludering. Vi forventer at organisasjoner som jobber på dette feltet i større grad har deltatt enn andre organisasjoner. Funnene fra frivillighetssurveyen må dermed tolkes som indikasjoner.

## Rapportens oppbygning

---

I kapittel 2 gir vi en kort introduksjon av tilskuddsordningen, som en kontekst til analysene i resterende kapitler. Vi vektlegger de viktigste trekkene i ordningens historie og hvordan den ser ut i dag, og presenterer noen grunnleggende tall om antallet mottakere og utvikling i beløpet.

I kapittel 3 beskriver vi hvordan ordningen er utformet og vurderer om dette er i tråd med intensjonene. Her er det sentralt å se på rollen kommunen har fått i ny forskrift, og hvordan denne rollen blir oppfattet av involverte aktører. Vi vil også se på om kravene til frivilligsentralene er hensiktsmessige.

Temaet for kapittel 4 er ordningens forvaltning, og vi konsentrerer oss om kommunenes forvaltningsansvar. Altså ser vi både på hvordan kommunene arbeider med søknaden om tilskudd, og hvordan de involverer frivillig sektor ved opprettelse, drift og nedleggelse av sentraler. Vi undersøker om denne forvaltningen samsvarer med ordningens utforming.

Kapittel 5 og 6 handler om ordningens måloppnåelse. I kapittel 5 ser vi på ordningens resultater på å nå målene i forskriften. Videre er det resultater og effekter som tilskuddet mer bredt skal oppnå: enkel forvaltning, forankring i kommunalt arbeid, bred deltakelse og frivilligsentralen som selvstendig enhet. Disse virkningene ser vi på i kapittel 6.

Så, i kapittel 7, undersøker vi om tilskuddsordningen har utilsikta virkninger, og hvilke disse er. Til slutt oppsummerer vi evalueringens funn samlet i kapittel 8.

## 2. Om tilskuddet og sentralene

---

*Formålet med dette kapitlet er å gi en kontekst til analysene i resterende kapitler. Vi gir en kort introduksjon til tilskudd til frivilligsentraler, ved å se på de viktigste trekkene i tilskuddsordningens historie frem til hvordan ordningen ser ut i dag. Deretter kommer en oversikt over utviklingen i antall frivilligsentraler de siste ti årene.*

### Tilskuddsordningens historie i korte trekk

---

Frivilligsentralene i Norge ble opprettet som et prøveprosjekt i 1991, da Sosialdepartementet i samarbeid med frivilligheten ønsket å prøve ut nye måter å organisere personers frivillige innsats (Meld. St. 16, 1993). Prosjektet kom som en mulig løsning på en observert nedgang i frivillig innsats blant mer tradisjonelle medlemskapsorganisasjoner i frivillig sektor. Signalene tilsa at flere ønsket å gjøre en frivillig innsats, men uten å være del av slike organisasjoner. Frivilligsentralene som prøveprosjekt ble opprettet for å legge til rette for det som ble kalt «den nye frivilligheten» for personer som ikke «har så god tid til å bedrive tradisjonelt organisasjonsarbeid» (Meld. St. 16, 1993).

Målgruppen for frivilligsentralene var personer med «virketrang», som ikke var eller ikke ønsket å være medlemmer i frivillige organisasjoner. Fra begynnelsen var det et skille mellom den frivillige innsatsen som var del av organisasjonslivet og i frivilligsentraler. Stortingsmeldingen som kom etter forsøksordningen var avsluttet, fremhevet at man måtte sørge for å ta hensyn til det eksisterende organisasjonslivet når nye arenaer for frivillig innsats ble etablert (Meld. St. 16, 1993).

Frivilligsentralene ble i en periode finansiert gjennom direkte tildelinger fra ansvarlig departement. Retningslinjene for tilskuddet ble revidert flere ganger, og formålene ble utvidet fra sentraler for en-til-en-tjenester på omsorgsfeltet til åpne lokale møteplasser for alle utover 2000-tallet. Mål om at frivilligsentralene skulle skape aktivitet og frivillig innsats, koordinere mellom frivillige lag og koordinere mellom det frivillige og det offentlige var med, med et stort rom for lokale tolkninger og tilpasninger (Eimhjellen m.fl., 2020).

I forbindelse med kommunereformen ble midlene til frivilligsentralene i 2016 overført fra Kulturdepartementet til kommunene og rammetilskuddet. Målet var å styrke kommunenes ansvar for lokal frivillighet (Kulturdepartementet, 2021). Fra 2017 til 2020 var tilskuddet en del av rammetilskuddet, som et tilskudd med særskilt fordeling til frivilligsentraler.

I utgangspunktet skulle tilskuddet inngå i innbyggertilskuddet fra 2021. Stortinget gikk i 2020 tilbake på denne beslutningen, og flyttet tilskuddet tilbake som øremerket tilskuddet på Kulturdepartementets budsjetter. Departementet ønsket likevel å bevare kommunenes ansvar i tilskuddsordningen. Det ble også besluttet å forskriftsfeste tilskuddet.

Etter en lengre prosess der finansieringen av og rollen til frivilligsentraler ble diskutert, tredde forskrift om tilskudd til frivilligsentraler i kraft i 2022. Forskriften har altså eksistert i sin nåværende form i noe over tre år, og p.t. vært gyldig for driftsårene 2023-2025.

## Dagens forskrift

Forskriften ble tatt i bruk for første gang i 2023 med delt forvaltningsansvar lagt til Lotteri- og stiftelsestilsynet og kommunene.

Ordningen skal være enkel og ubyråkratisk å administrere, i tråd med forenklingsreformen for frivillig sektor (Meld. St. 10 (2018-2019)). Videre skal ordningen ivareta målet om at lokale behov skal ligge til grunn for lokal frivilligpolitikk, gjennom å gi rom for lokale prioriteringer.

Formålet med ordningen er å bidra til å skape gode og stabile rammevilkår for frivilligsentralene. Frivilligsentralene skal gjennom tilskuddet stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor.

Kommunen er ansvarlig for å søke Lotteri- og stiftelsestilsynet, og følge de kravene som er knyttet til søknaden. Lotteri- og stiftelsestilsynet fatter vedtaket om tildeling av midler til en frivilligsentral som en kommune har inkludert i sin søknad. Deretter er tilskuddets mottaker først kommunen, som så skal overføre tilskuddet i sin helhet til de aktuelle frivilligsentralene.

Forskriften definerer ikke hva en frivilligsentral er, men i stedet hvilke krav som må være oppfylt for at en frivilligsentral skal kunne motta tilskudd. Det er totalt 8 krav, som blant annet innebærer at frivilligsentralen må drive i samsvar med formålet tilpasset lokale forutsetninger og behov, ha et rådgivende organ der frivilligheten er representert, ha tilgang på fysiske lokaler, ha minst ett årsverk (som hovedregel en person), ha lokal finansiering (egenfinansiering) på 40 prosent av totale driftsinntekter, og ha frivilligsentral eller likelydende i sentralens navn.

I tillegg til at forskriften gir kommunen en nøkkelrolle i forvaltningen som søker og mellomledd som vurderer om sentralene oppfyller forskriftens krav, skal kommunen involvere frivillig sektor ved opprettelse, nedleggelse og drift av sentraler. Med frivillig sektor menes her først og fremst frivilligheten utenom frivilligsentralen. Det skaper et ansvarsforhold der frivilligsentralene må forholde seg til både statlige krav, kommunale prioriteringer og innspill fra frivillig sektor ellers.

I høringsnotatet for den nye forskriften, vektlegger Kulturdepartementet at bindeleddsfunksjonen skal styrkes (2021). Frivilligsentralene skal samarbeide med kommunene og lokale lag og foreninger, og være i en posisjon *mellom* disse.

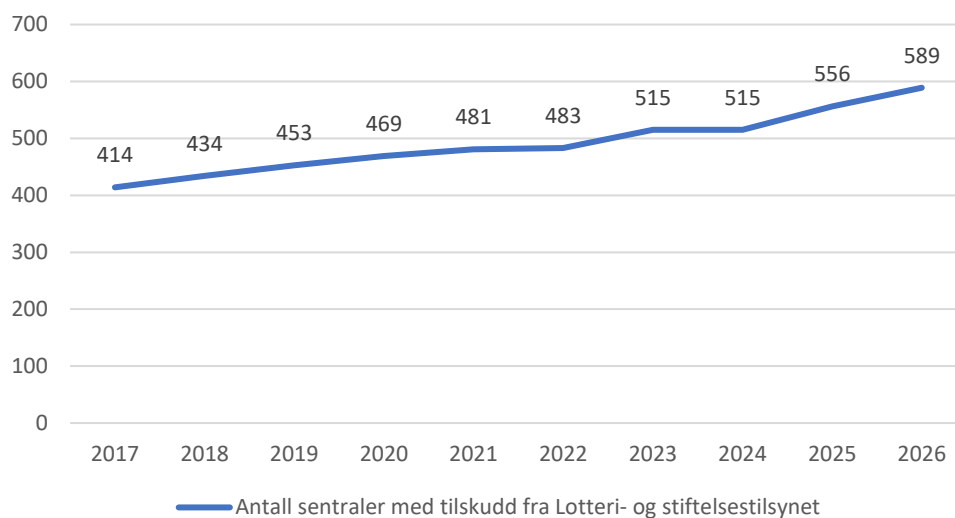
Rammen i statsbudsjettet blir likt fordelt på alle kvalifiserte frivilligsentraler. Det vil si et fast beløp per sentral, uavhengig av innbyggertall i kommunen.

## Frivilligsentralene i dag – hvor mange, hvor?

---

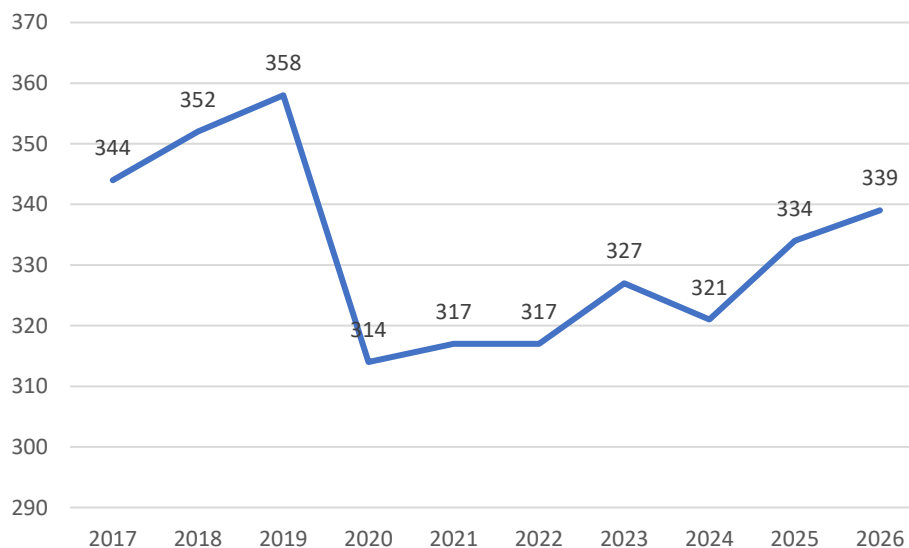
Antallet frivilligsentraler som har mottatt statstilskuddet har steget jevnt de siste ti årene. I 2017, første år der overføringene av tilskuddet ble gitt som en del av rammetilskuddet (men som særskilt tildeling), ble tilskuddet gitt til 414 frivilligsentraler i 344 kommuner. I 2025 mottok 556 frivilligsentraler tilskudd fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Figur 2-1. Antall frivilligsentraler med statstilskudd pr. driftsår, 2017-2026<sup>6</sup>



Andelen kommuner med frivilligsentraler har også steget jevnt. I figur 2-2 viser vi antallet kommuner med minst en frivilligsentral. Antallet kommuner totalt sett har endret seg betydelig i tidsperioden vi her ser på. Kommunesammenslåingene er forklaringen i fallet fra 2019 til 2020 i figur 2-2. Andel kommuner med en eller frivilligsentral eller flere er dermed en mer relevant størrelse: I 2017 hadde 81 prosent av alle kommuner frivilligsentral. I 2025 hadde dette økt til 94 prosent av alle norske kommuner. Andelen ligger an til å øke med ytterligere ett prosentpoeng i 2026 (figur 2-3).

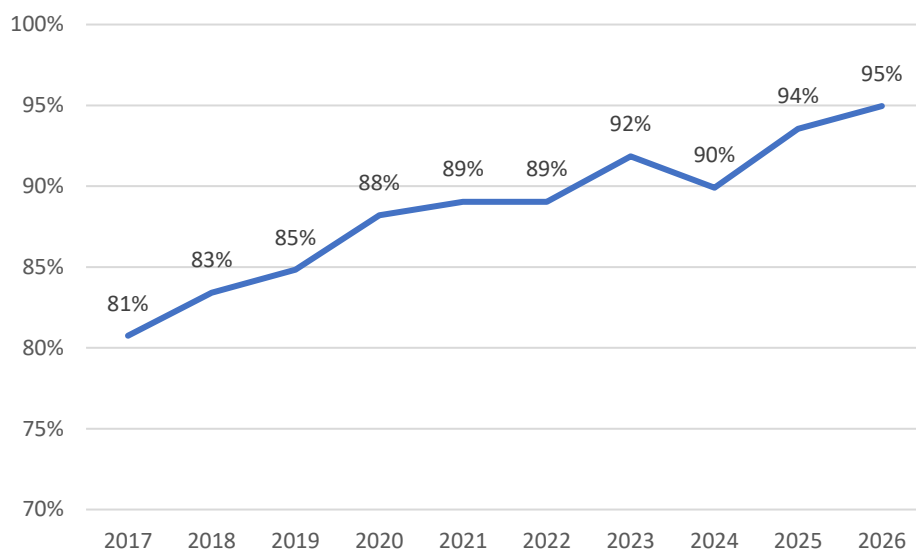
Figur 2-2. Antall kommuner med minst 1 frivilligsentral, driftsår 2017 - 2026<sup>7</sup>



<sup>6</sup> Antallet frivilligsentraler er i figur 2-1 uendret fra 2023 til 2024, for så å vokse mye i 2025. Dette skyldes at 12 kommuner søkte for seint om midler til driftsåret 2024, for totalt 24 frivilligsentraler. Dette ble motvirket av nyetablering av totalt 26 frivilligsentraler dette året. **Kilder:** 2017-2020: Grønt hefte, tabell C-k. 2021-2022: Tilskuddsbrev fra KUD til kommunene. 2023-2026: Data fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. For 2017-2022 er antallet sentraler beregnet med utgangspunkt i de oppgitte beløpene og tilskuddsbeløpet for en 100 % stilling.

<sup>7</sup> Samme forbehold og kilde som fotnote til figur 2-1.

Figur 2-3. Andel kommuner med minst 1 frivilligsentral, driftsår 2017-2026<sup>8</sup>



I dag (driftsåret 2025) har 241 kommuner én frivilligsentral og 93 kommuner har mer enn én frivilligsentral. For driftsåret 2025 var det 23 kommuner som ikke hadde frivilligsentral (tabell 2-1). Fra driftsåret 2023 til driftsåret 2025 har det kommet til ni nye kommuner som ikke hadde søkt om støtte til frivilligsentral tidligere.

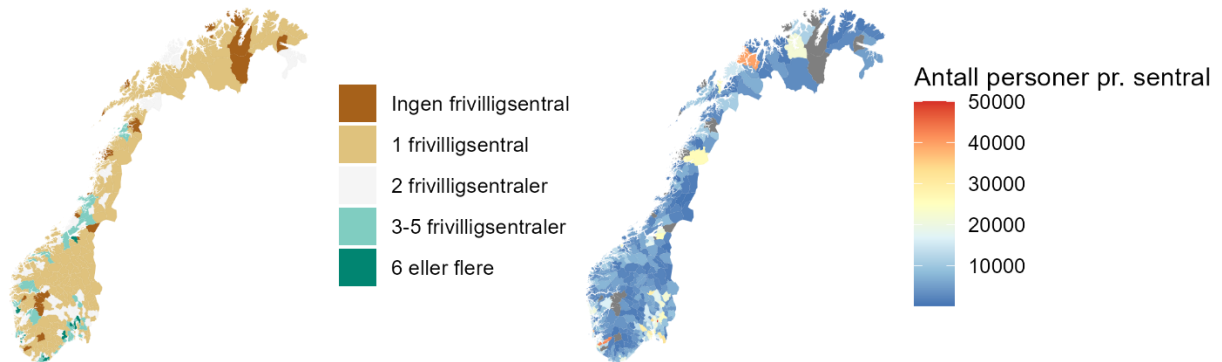
Tabell 2-1. Antall kommuner etter hvor mange frivilligsentraler de har i kommunen, og om det finnes en ideell sentral i kommunen, per driftsår 2025 (Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet).

Antall frivilligsentraler	Kun kommunale frivilligsentraler	Har minst 1 ideell frivilligsentral	Totalt antall kommuner	Antall sentraler
<i>Ingen frivilligsentral</i>	0	0	23	0
<i>1 frivilligsentral</i>	147 (61 %)	94 (39 %)	241	241
<i>2 frivilligsentraler</i>	30 (54 %)	26 (46 %)	56	112
<i>3-5 frivilligsentraler</i>	8 (28 %)	21 (72 %)	29	104
<i>6 eller flere frivilligsentraler</i>	2 (25 %)	6 (75 %)	8	99
<i>Totalt</i>	210 (59 %)	147 (41 %)	357	556

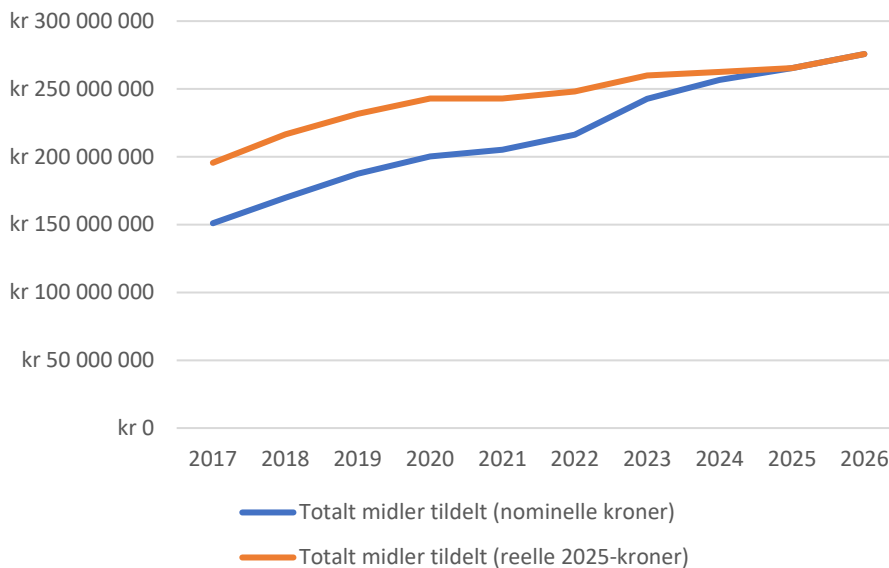
<sup>8</sup> Samme forbehold og kilde som fotnote til figur 2-1.

De fire kommunene med flest frivilligsentraler er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Oslo kommune hadde 34 sentraler som mottok tilskudd i 2025.

Figur 2-4. Kart over antall frivilligsentraler pr. kommune, og antall personer i kommunen pr. frivilligsentral (driftsåret 2025).



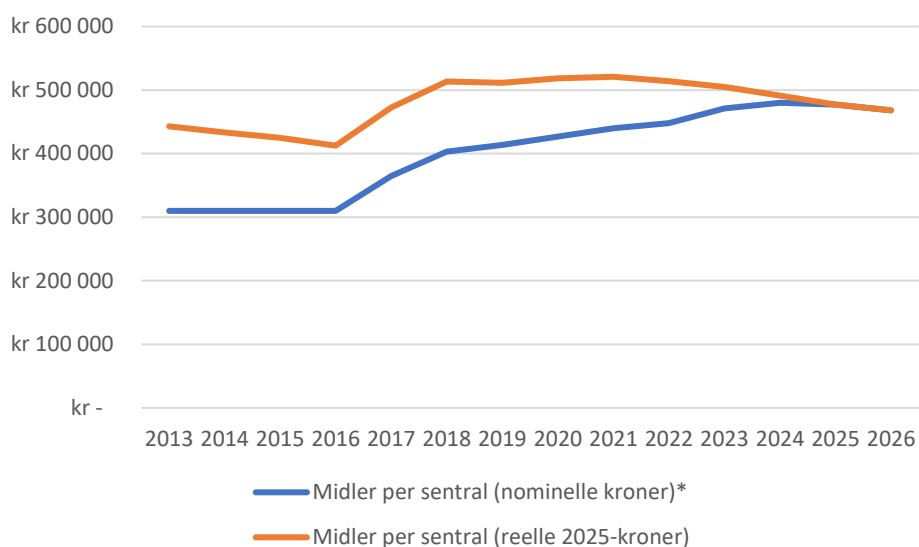
Figur 2-5. Totalt bevilgede midler i statstilskudd (2017-2026)<sup>9</sup>



Tildelingene av statstilskudd har også økt. I 2017 ble det omtrent bevilget 151 millioner kroner. I første år med ny forskrift ble det tildelt omtrent 216 millioner kroner, og i 2025 var tildelingen 265 millioner kroner (nominelt, figur 2-5).

<sup>9</sup> Kilder til totale tildelinger: 2017-2020: Grønt hefte, (Tabell C-k). 2021: Tildelingsbrev fra KUD 2022: <https://frivilligsentral.no/dokument?statstilskudd---historikk&Id=63687>, 2023-2025: <https://tilskudd.lottstift.no/ordning/DT-0610/2024/tilskot-til-frivilligsentraler>.

Figur 2-6. Statstilskudd bevilget per sentral (2013-2026)<sup>10</sup>



Tildelingen per frivilligsentral har nominelt sett økt fra 2013 til 2026. Målt i reelle kroner nådde tilskuddet en topp i 2021, året før første år med ny forskrift. Både i driftsåret 2025 og driftsåret 2026 (med nåværende forslag til statsbudsjett) vil beløpet pr. sentral ha gått ned. Særlig hvis vi ser på beløpet i reelle, inflasjonsjusterte kroner, ser vi at tilskuddsbeløpet har falt per sentral siden toppåret i 2021.

Merk at med forskriften er statstilskuddet beregnet som en flat sum pr. frivilligsentral. I tidligere år har tilskuddet vært beregnet som en fast sum pr. frivilligsentral med 100 % stilling. Dette er nå et krav sentralene må oppfylle, mens det i tidligere år var det større variasjon i dette.

<sup>10</sup> Kilder til midler per sentral: <https://frivilligsentral.no/dokument?statstilskudd---historikk&id=63687>. Merk at før innføringen av forskriften i 2022 ble tilskuddet per frivilligsentral oppgitt som tilskudd til en sentral med daglig leder i 100 prosent stilling. Det var ikke et lovkrav om at sentralen skulle ha en 100 % stilling. Sentraler med lavere stillinger fikk lavere utbetalt tilskudd. De oppgitte beløpene pr. frivilligsentral er for en sentral med 100 % stilling.

## 3. Utforming

---

*I dette kapittelet ser vi på hvordan forskrift om tilskudd til frivilligsentraler er utformet, og hvorvidt utformingen er hensiktsmessig for å nå ordningens formål. Tolker de aktuelle aktørene – frivilligsentralene og kommunene – forskriften i tråd med intensjonene til departementet? Og hvordan opplever aktørene rollen som kommunen har fått i ny forskrift?*

### Krav til statlige tilskuddsordninger

---

Når departementer og direktorater etablerer og forvalter tilskuddsordninger, skal dette skje etter finansdepartementets regelverk for økonomistyring i staten (SSØ, 2007). Kravet er at alle tilskuddsordninger blir utformet som et regelverk, med hovedelementene «mål og målgruppe for ordningen», «kriterier for måloppnåelse», «tildelingskriterier», «opplegg for oppfølging og kontroll» og «eventuell evaluering». Formålet med økonomiregelverket er både å sikre måloppnåelse i tråd med ordningens intensjoner og at ressursbruken er effektiv.

Et hovedtema for denne evalueringen er om forskrift om tilskudd til frivilligsentraler er tilstrekkelig godt utformet. Er utformingen hensiktsmessig for å nå ordningens formål?

### Ordningens formål – opp til tolkning?

Formålet med tilskuddsordningen er definert i forskriftens § 1, slik:

*Tilskuddsordningen skal bidra til å skape gode og forutsigbare rammevilkår for frivilligsentraler. Frivilligsentralene skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor.*

Formålet er bredt beskrevet, men forskriftens forarbeid kommer til nytte når vi ønsker å forstå ordningens intensjoner. I høringsnotatet skriver departementet at de ønsker å gjøre det tydeligere hva tilskudd til frivilligsentraler skal bidra til og hvordan det skiller seg fra ordinært driftstilskudd til frivillige organisasjoner (Kulturdepartementet, 2021). Her blir sentralenes funksjon som bindeledd vektlagt.

Frivilligsentralene skal altså samarbeide med kommunene og lokale lag og foreninger, og være i en posisjon *mellom* disse. Tanken er ikke at frivilligsentralen kun skal rekruttere til egne aktiviteter, men legge til rette for frivillig aktivitet i det lokale organisasjonslivet (Kulturdepartementet, 2021). Med ny forskrift ønsket departementet å styrke denne funksjonen.

Samtidig leser vi at formålsparagrafen bruker konjunksjonen «og» - ikke «eller» - i beskrivelsen av hva frivilligsentralene skal oppnå. Med utgangspunkt i departementets høringsnotat, forstår vi det slik at den enkelte sentral *både* skal 1) stimulere til frivillig innsats i egen sentral og i det lokale organisasjonslivet, 2) være åpne møteplasser for befolkningen og 3) være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor.

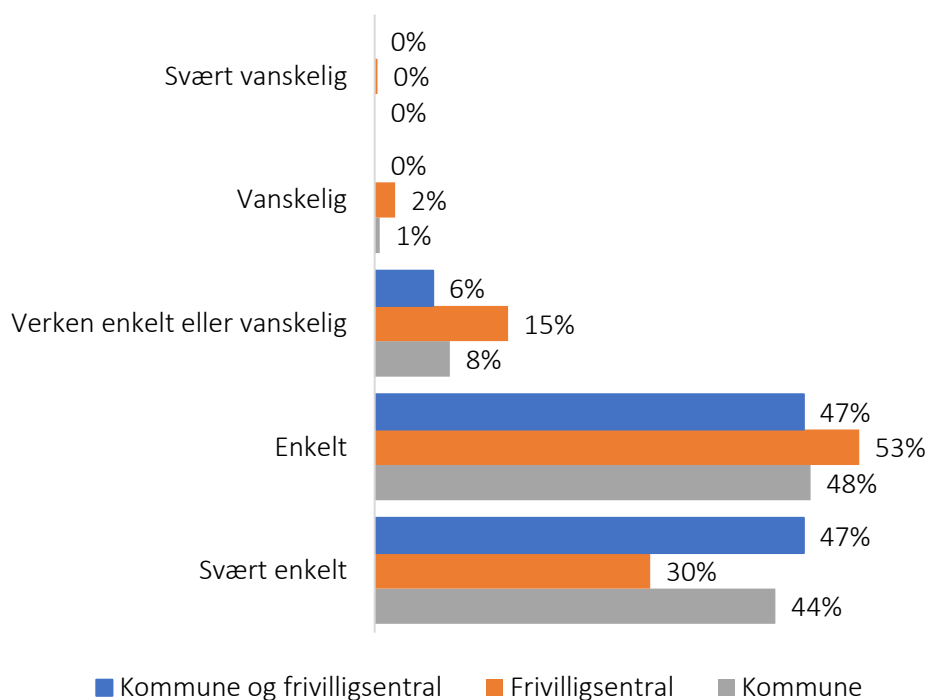
Det er ikke helt tydelig hva som ligger i formuleringen om at frivilligsentraler skal være åpne møteplasser for «befolkningen». Må en sentral være åpen for alle grupper av befolkningen eller kan

den rette seg mot spesifikke målgrupper? Hvis det siste, utløser det et spørsmål om kommunen skal – eller kan – prioritere frivilligsentraler som samlet dekker en bredde av befolkningen.

## Ulike fortolkninger

En ulempe med en bred formålsbeskrivelse kan være at den ikke gir nødvendige tolkningsmomenter. Det kan gjøre forskriften, og dermed ordningen, mindre målrettet. Når vi gjennom spørreundersøkelsen undersøker hvorvidt det er enkelt å forstå målene for ordningen, svarer 92 prosent av kommunene og 83 prosent av frivilligsentralene at det er svært enkelt eller enkelt (jf. figur 3-1). 94 prosent av gruppen som representerer både en kommune og en frivilligsentral mener det samme.

Figur 3-1. Hvorvidt det var enkelt eller vanskelig å forstå hva målene for tilskuddsordningen er (N=546)



Samtidig ser vi i caseundersøkelsen at formålsbeskrivelsen blir tolket på svært ulike måter. Vi identifiserer fire varianter:

- ◆ «Bindeleddet» (1): Bindeleddsfunksjonen er formålet.
- ◆ «De frivillige» (2): En sentral for ivaretagelse og koordinering av frivillige er formålet.
- ◆ «Brukerne» (3): Møteplasser og/eller gjennomføre frivillige aktiviteter for brukere er formålet.
- ◆ «Allrounderen» (4): Kombinasjonen av de overnevnte tolkningene er formålet

Med utgangspunkt i departementets høringsnotat er det kun variant 4 («Allrounderen») som er i tråd med ordningen intensjoner. Men høringsnotatet legger også opp til et betydelig lokalt handlingsrom, for kommunene og for frivilligsentralene.

Fra en tidligere undersøkelse vet vi at å definere sin rolle i lokalsamfunnet er en generell utfordring som alle frivilligsentraler står overfor (Hageberg m.fl., 2024). Frivilligsentralene generelt er tidligere omtalt som «hybride organisasjoner», plassert mellom offentlig og frivillig sektor (Eimhjellen m.fl.,

2020). Det er lett å forstå, når en ser at organisasjonen har en blanding av kommunal og statlig finansiering, og mange steder er eid av kommunen, med kommunale lokaler og kommunal personalleider. Men en helt sentral oppgave er å organisere frivillige som driver frivillig arbeid, og sentralen har ofte nære bånd til ulike frivillige organisasjoner både formelt i styrer og rådgivende organ, og uformelt i lokalsamfunnet ellers.

Å gi rom til at frivilligsentralene får drive på egne premisser, kan derfor ses på som å styrke helt sentrale frivillighetspolitiske mål for staten, som går ut på å ha en sterk, selvstendig og mangfoldig frivillig sektor (Meld. St. 10 (2018-2019)). Staten skal ikke styre frivilligheten – frivilligheten skal styre seg selv.

Heller ikke kommunene skal bestemme over frivillig virksomhet. Men i forskriften om tilskudd til frivilligsentraler har kommunene fått en større rolle enn tidligere. Lokale behov skal ligge til grunn for lokal frivillighetspolitikk, og i tilskuddsordningen har kommunene fått i oppgave å sikre at frivilligsentralene møter slike behov (Kunnskapsdepartementet, 2021). Altså har kommunene fått et større ansvar for hvordan målene i ordningen nås, og til dette trenger de handlingsrom.

Vi oppfatter at disse to hensynene er noe av årsaken til at formålet er så bredt definert i utgangspunktet. Ordningen forsøker å ivareta kommunens og frivilligsentralenes handlingsrom gjennom sin brede formålsbeskrivelse. Men har dagens handlingsrom ført til tolkninger av formålet som ikke er i tråd med ordningens intensjoner?

## Kommunens rolle etter forskriften

Kulturdepartementets intensjon om å gi kommunene økt handlingsrom er operasjonalisert gjennom § 2, «Virkeområde», § 3, «Hvem kan søke» og § 5, «Forvaltning» i forskriften. Oppsummert står det at kommunene kan søke tilskudd øremerket frivilligsentraler (§3), og at dette tilskuddet i sin helhet skal overføres til sentralene i kommunen (§5).

Kommunen har dermed ingen innflytelse på hvor mye den enkelte sentral skal motta i statlig tilskudd: Tilskuddets totale ramme blir avgjort årlig av Stortinget og blir likt fordelt på landets sentraler. I arbeidet med forskriften ble også andre finansieringsmodeller skissert og diskutert. Den ene løsningen ville gitt kommunene økt innflytelse på den enkelte sentrals beløp, i tilfeller der kommunen har flere sentraler.<sup>11</sup>

Forskriften sier også at «kommunen skal involvere frivillig sektor når det gjelder opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler» (§3). Kulturdepartementet ser denne bestemmelsen i sammenheng med forskriftens formålsbeskrivelse, og skriver i høringsnotatet at kommunenes involvering av og samarbeid med lokal frivillighet er avgjørende for det departementet ønsker å oppnå gjennom ordningen.

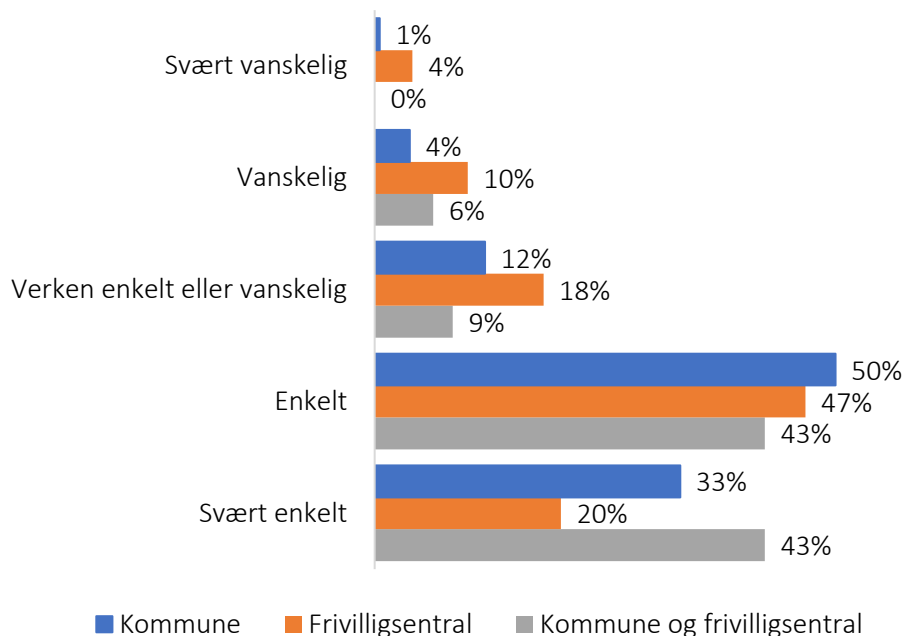
I evalueringen var en viktig problemstilling hvordan sentrale aktører i ordningen opplever rollen kommunen har i ny forskrift. En første forutsetning for å gjøre seg slike vurderinger, er å forstå hva kommunens rolle er. Om lag 80 prosent av kommunene oppgir at det er svært enkelt eller enkelt å

---

<sup>11</sup> Modell fire i høringsnotatet gir en minstesats til alle kommuner med minst én sentral. Resten av rammen fordeles likt etter innbyggertall. Kommuner med flere sentraler kan i denne modellen selv bestemme fordelingen mellom frivilligsentralene i sin kommune (Kulturdepartementet, 2021).

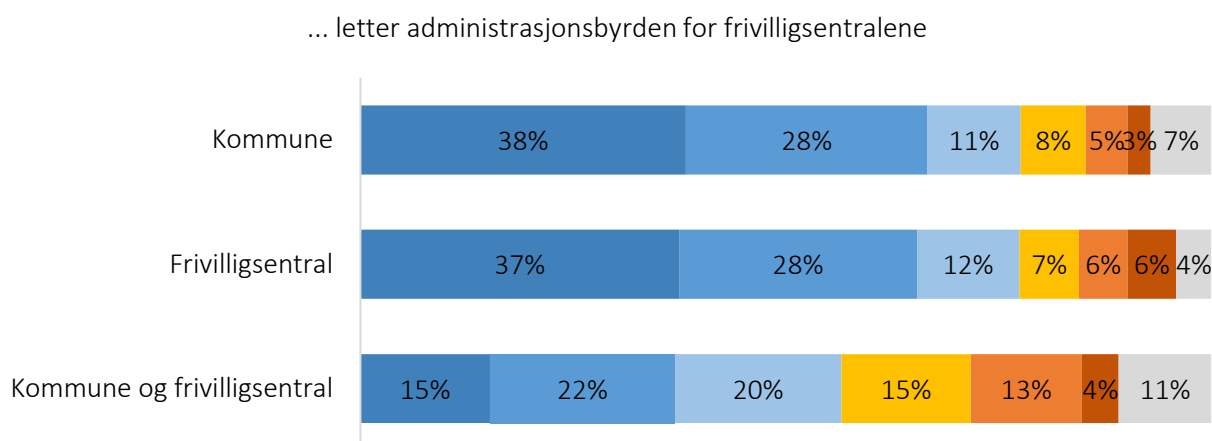
forstå hva rollen er, mens nærmere 70 prosent av frivilligsentralene mener det samme. 14 prosent av sentralene mener derimot at rollen er svært vanskelig eller vanskelig å forstå.

**Figur 3-2. Hvorvidt det var enkelt eller vanskelig å forstå hva kommunens rolle i tilskuddsordningen er (N=545)**

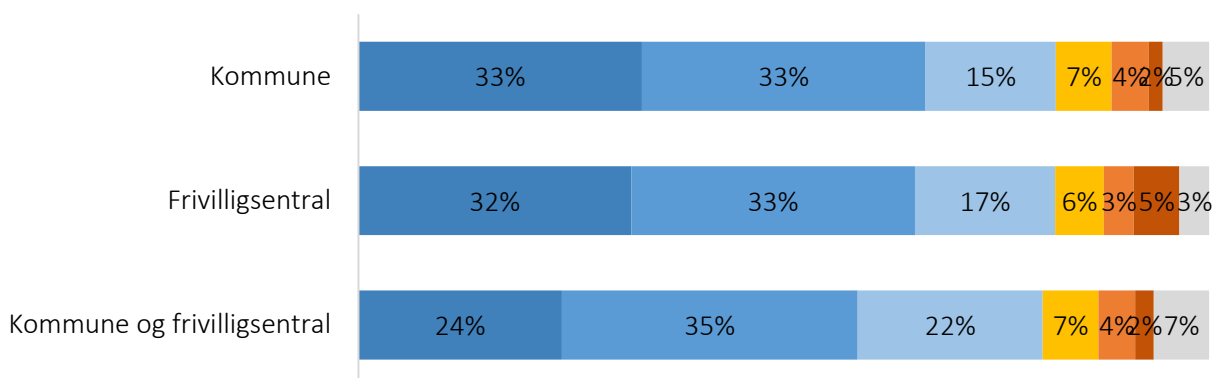


Når vi videre spør respondentene om ulike virkninger av kommunens rolle, ser vi at en majoritet – rundt 65 prosent – tydelig gir positive vurderinger. Denne gruppen opplever at oppgavene kommunen har fått, letter administrasjonsbyrden for sentralene, tilrettelegger for samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor og at rollen alt i alt er hensiktsmessig. Ytterligere 15 prosent, omtrent, er litt enig i dette.

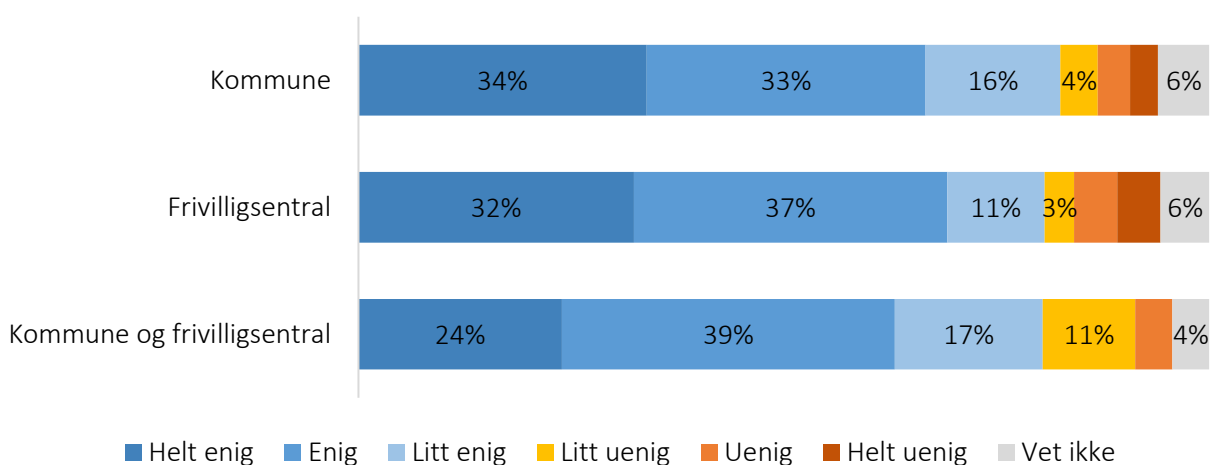
**Figur 3-3. Enig/uenig: At kommunen er ansvarlig for å søke på vegne av sentralene ... (N= 544)**



... tilrettelegger for samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor



... er alt i alt hensiktsmessig.



■ Helt enig ■ Enig ■ Litt enig ■ Litt uenig ■ Uenig ■ Helt uenig ■ Vet ikke

På den andre siden er respondenter som innehar både hatten som kommunal representant og leder for frivilligsentral oftere litt uenige i at administrasjonsbyrden er lettet. Vi ser at det store flertallet av disse arbeider i kommuner med en til to frivilligsentraler. Denne gruppa – som søker og rapporterer både for seg selv og eventuelle andre sentraler i kommunen – er mer negative til at administrasjonsbyrden er lettet, enn andre personer som arbeider i kommuner med en til to frivilligsentraler.<sup>12</sup>

Flere av de som er uenige i de positive virkningene presentert i figur 3-3, skriver i fritekstfelt at kommunen blir et ekstra ledd i søknadsprosessen, uten å ha reell påvirkningskraft og uten at det gir merverdi. Blant denne gruppen er det både kommuner og frivilligsentraler som skriver at sentralene like gjerne kunne søkt selv.

Men vi har også dem som mener at forskriften *gir* kommunene påvirkning, og at det er dette som er problematisk. En daglig leder i en ideell frivilligsentral ser det slik:

*Kommunene bør ikke ha noe med dette å gjøre, for frivilligheten skal være en uavhengig sektor. Vi går inn i en tid der frivilligheten blir viktigere, det forstår*

<sup>12</sup> Sammenhengen er undersøkt med lineær regresjon. Vi har kontrollert både for respondenttype, antall frivilligsentraler i kommunen, hvorvidt kommunen har minst én ideell sentral og kommunens befolkningsstørrelse.

*alle. Vi vet at velferdsstaten bygges ned og at folk må stille opp for hverandre. Om det gjøres i form av at norske kommuner skal annektere frivilligheten og bruke det som et arbeidsverktøy, faller frivilligheten sammen. Frivilligheten må få vokse på egne premisser.*

Dermed oppsummerer vi det slik: Selv om et klart flertall vurderer at forskriften gir kommunen et handlingsrom som er positivt for seg og for frivilligsentralene, ser vi også at noen respondenter og informanter mener at handlingsrommet er negativt for kommunene, negativt for sentralene, eller at forskriften ikke gir kommunene et handlingsrom i det hele tatt. Når vi i kapittel 4 ser nærmere på hvordan kommunene utøver rollen sin, blir dette igjen et tema.

## Krav til tilskuddsmottakere

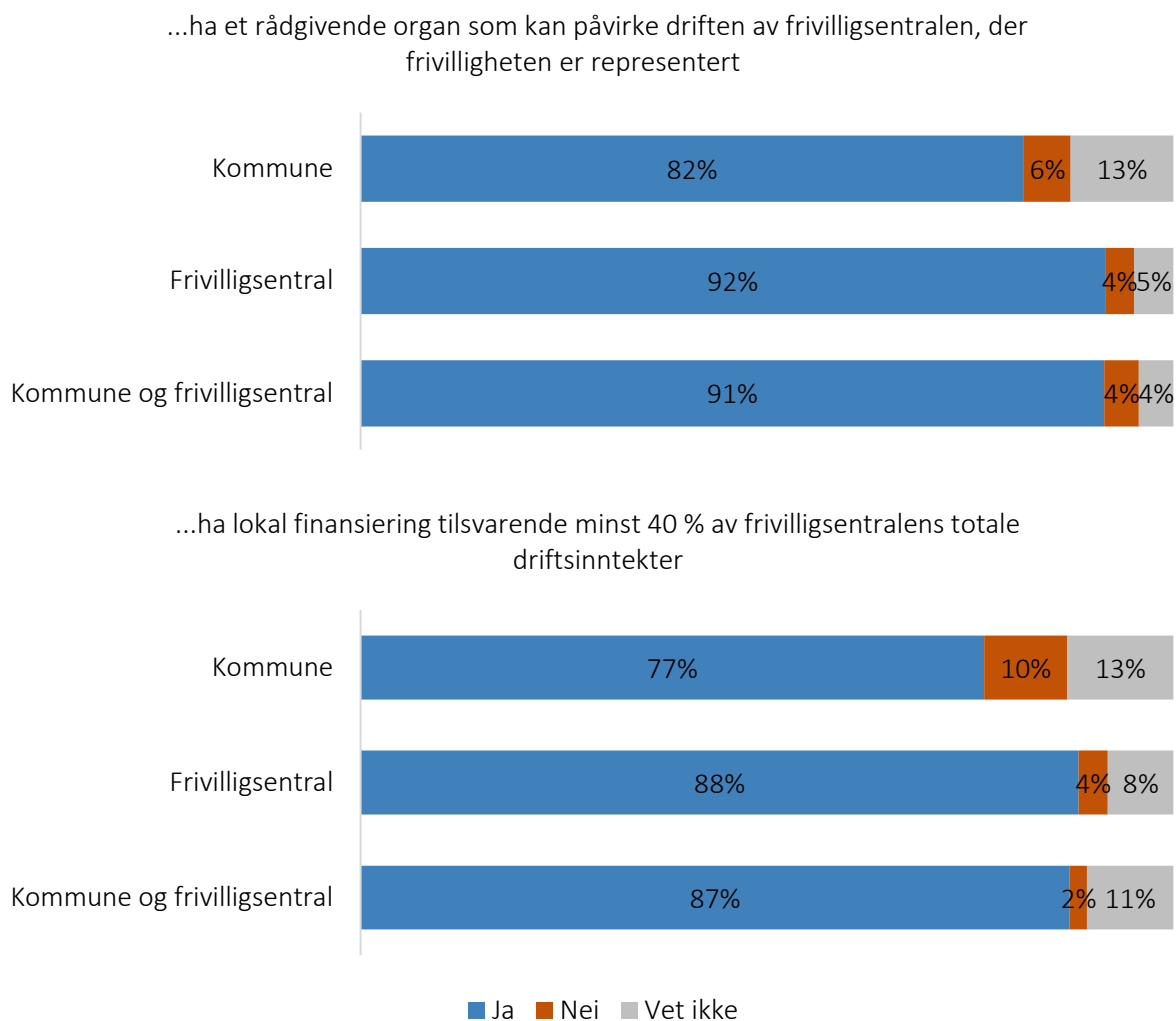
Kulturdepartementet har valgt å ikke definere hva en sentral skal være, verken i forskrift eller høringsnotat. Det må ses i sammenheng med politiske målsettinger om en frivillig sektor som styrer seg selv, selvstendig og fritt (Meld. St. 10 (2018-2019)). I stedet regulerer forskriften hvilke krav sentralene må oppfylle for å få tilskudd gjennom ordningen. De er definert slik i § 7:

- a. drive virksomhet i samsvar med formålet i forskriftens § 1, tilpasset lokale forutsetninger og behov
- b. være eid og driftet av enten en kommune, en virksomhet i Frivillighetsregisteret, et samvirkeforetak der samtlige medlemmer er kommuner og/eller virksomheter i Frivillighetsregisteret, eller en kombinasjon av de nevnte
- c. ha et rådgivende organ som kan påvirke driften av frivilligsentralen, der frivilligheten er representert
- d. ha eget regnskap og årsrapport
- e. ha tilgang på fysiske lokaler
- f. ha minst ett årsverk, som hovedregel én person i 100 prosent stilling
- g. ha lokal finansiering tilsvarende minst 40 % av frivilligsentralens totale driftsinntekter
- h. benytte ordet «frivilligsentral» eller likelydende i frivilligsentralens navn.

Den endelige paragraf 7 avviker fra forslaget i høringsnotatet, særlig når det gjelder krav som skulle bidra til å styrke frivilligsentralenes selvstendighet. Opprinnelig ble det foreslått at frivilligsentralene måtte ha et eget organisasjonsnummer, men dette kom ikke med i endelig versjon. Dessuten var det i høringsnotatet krav om at frivilligsentralene må ha et styre, avholde årsmøte og ha egne vedtekter. De fleste tilbakemeldingene på dette kravet kom fra kommuner, og KS fremhevet at «kommunale frivilligsentraler må ha styringslinjer og organisering som harmonerer med annen kommunal organisering, og ha en administrativ ledelse på lik linje med andre kommunale aktiviteter» (2021). I den endelige forskriften er kravet endret til at frivilligsentralene skal ha et rådgivende organ (c).

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene og frivilligsentralene hvorvidt kravene fremstår relevante. Hvert krav blir vurdert som relevant av minimum 88 prosent av respondentene. Når vi bryter ned på type respondent, ser vi at det er kommunene som drar prosentandelen noe ned. Det gjelder særlig kravene om rådgivende organ og lokal finansiering, som vist i figuren under:

Figur 3-4. Er følgende krav relevante å stille til frivilligsentralene for å nå målene med ordningen? (N=532)



Det er altså kravet om lokal finansiering flest kommuner vurderer som ikke relevant. Det gjelder 10 prosent av dem, sammenlignet med 4 prosent av frivilligsentralene. Kulturdepartementet ønsket imidlertid å videreføre dette kravet i ny forskrift, med mål om at kommunene også forplikter seg til å være med på finansieringen (2021). Departementet understrekte i høringsnotatet at det ikke trenger å være kommunen som står for den lokale finansieringen, men mente at det ofte vil være slik.

Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer altså at kravene i § 7 treffer godt, og i all hovedsak blir dette inntrykket bekreftet gjennom casestudien. Samtidig viser intervjuene at det eksisterer ulike oppfatninger av kravet om rådgivende organ. Det vesentlige med dette kravet er at frivilligheten skal være representert i et organ som kan påvirke driften av frivilligsentralen. Vi ser imidlertid at dette ikke er opplagt for alle sentralene. Følgende sitater fra intervjuer og fritekstsvaer illustrerer tre slike tilfeller:

*Forskriften stiller krav til at vi må ha et styre. Vi bruker styret til [moderorganisasjonen, som også driver aktiviteter i området]. (Daglig leder, ideell frivilligsentral)*

*Vi har et rådgivende organ. Vi har plukket frivillige fra ulike aktiviteter på huset slik at de kan gi innspill på hvordan vi kan videreutvikle aktiviteter og profilen videre. (Daglig leder, kommunal sentral)*

*Rådgivende organ, jeg vet ikke helt hvem det skal være. Det må vel være politikerne, det er kommunestyret som sitter som øverste organ for kommunen. (Daglig leder, kommunal frivilligsentral)*

I datamaterialet ser vi at flere kommunale sentraler deler oppfatningen i det sistnevnte sitatet. En del gir klart uttrykk for at de ikke oppfyller kravet og viser i stedet til politiske organ i kommunen. Andre sier at kravet kan være krevende for kommunale sentraler, som da blir styrt av to parter, men som likevel legger til: «men dette finner vi ut av». På den andre siden er det en kommunal sentral som mener at kravet er så viktig at formuleringen i forskriften bør endres til «ha et rådgivende organ som skal påvirke driften av frivilligsentralen, der frivilligheten er representert» (heller enn «kan», som i dag).

På spørsmål i spørreundersøkelsen om det er andre krav som bør stilles, er det flere som mener at bindeleddsfunksjonen eksplisitt må komme frem i § 7. I dette er det noen som foreslår krav til formalisert samarbeid med kommunen (forankret i avtaler eller i strategier og planer), eller krav til utadvendt virksomhet i lokalsamfunnet (i form av å være et service- og ressurscenter for andre lag og organisasjoner).

På den andre siden er det mange respondenter som vektlegger at det ikke må komme flere krav til, fordi dette vil motarbeide frivilligsentralenes selvstendighet og/eller tilpasning til lokale forhold.

De ulike forventningene til kravene i forskriften, speiler de ulike fortolkningene av ordningens formål (jf. «bindeleddet», «de frivillige» «brukerne» og «allrounderen» i punktlisten på side 27). Hva man anser som hensiktsmessige krav, avhenger av hva man forstår at ordningen skal bidra til.

## Oppsummering og vurderinger

---

I kapittelet har vi sett på hvordan ordningen er utformet og ser om dette er i tråd med ordningens intensjoner. Slik vi leser forskriften og departementets høringsforslag skal den enkelte sentral *både* 1) stimulere til frivillig innsats, 2) være åpne møteplasser for befolkningen og 3) være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor. I kapittelet har vi sett at ikke alle aktørene tolker at sentralene skal være slike «allroundere», og at det varierer hvilke formål som blir prioritert. Departementet og direktoratet bør ta stilling til om det er ønskelig og hensiktsmessig at alle sentraler oppfyller alle formål, eller om det kan

- 1) være tilstrekkelig at frivilligsentralene i en kommune fordeler målene mellom seg og *samlet* oppfyller formålet?
- 2) være opp til kommunen å vurdere hvilke varianter det er behov for i sin kommune?

Det er altså nødvendig med en vurdering – og eventuelt presisering – av hvilke varianter som er i tråd med intensjonene for ordningen. Kun «allrounderen» eller også «bindeleddet», «de frivillige» og «brukerne»?

Denne diskusjonen berører hvor stort det lokale handlingsrommet skal være – og for hvilke aktører. De fleste respondentene opplever at dagens forskrift gir kommunene et handlingsrom som er positivt for seg og for frivilligsentralene. I praksis er det et handlingsrom som tillater de fire variantene vi har adressert. Når formålet blir tolket så bredt, reiser det imidlertid et spørsmål om frivilligsentralene står i fare for å miste sitt særpreg, slik at vi får sentraler som eksempelvis minner mer om ordinære frivillige organisasjoner eller ordinære kommunale enheter. Ordningens utforming og tolkningsmomentene den gir, påvirker dermed ordningens måloppnåelse. Det skal vi se nærmere på i kapittel 5 og 7.

Videre har vi sett at forskriften ikke definerer hva en sentral skal være, men regulerer hvilke krav sentralene må oppfylle for å få tilskudd gjennom ordningen. De fleste kommuner og sentraler anser disse som relevante. Samtidig viser casestudien at det eksisterer ulike oppfatninger av kravet om å ha et rådgivende organ, som ifølge forskriften skal ha representanter fra frivilligheten. For eksempel er det flere kommunale sentraler som i stedet viser til at det er politiske organ i kommunen som tar beslutninger om driften. Dette er ikke en tolkning som er i tråd med ordningens utforming og departementets intensjoner, men belyser også hvorfor flere representanter for kommuner mener at dette er et uhensiktsmessig krav å stille i dag.

## 4. Forvaltning

---

*I dette kapitlet undersøker vi om forvaltningen av tilskudd til frivilligsentraler er i samsvar med ordningens utforming. Vi setter søkelys på kommunen sin rolle i forvaltningen, både ved å se på hvilket handlingsrom de har til å forvalte dette ansvaret og ved å se på hvorvidt de involverer frivillig sektor i opprettelse, drift og nedleggelse av sentraler. Styrker forskriften kommunen sin koordinerende rolle i lokal frivillighet?*

### Fordeling av forvaltningsansvar

---

Tilskudd til frivilligsentraler blir forvaltet av Lotteri- og stiftelsestilsynet og kommunen.

Lotteri- og stiftelsestilsynets oppgaver er å kunngjøre utlysning av midler, tilrettelegge søknadsplattform, behandle søknader, svare på spørsmål fra frivilligsentraler og kommuner, vedlikeholde nettsider med informasjon, behandle rapporteringer og drive kontroll.<sup>13</sup> Søknads- og rapporteringsskjemaene som brukes er svært enkle. Lotteri- og stiftelsestilsynet har en nokså begrenset rolle i forvaltningen av ordningen.

Kommunen er ansvarlig for å søke Lotteri- og stiftelsestilsynet, og følge de kravene som er knyttet til søknaden. Det innebærer at kommunen skal sørge for at frivillig sektor er involvert i opprettelse, nedleggelse og drift av sentraler, og at kommunen i søknaden om midler inkluderer alle sentralene som oppfyller forskriftens § 7. Å unnlate å søke for en sentral, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Å inkludere noen i en søknad er ikke et vedtak. Lotteri- og stiftelsestilsynet fatter vedtaket om tildeling av midler til en frivilligsentral som en kommune har inkludert i sin søknad. Deretter er tilskuddets mottaker kommunen, som så skal overføre tilskuddet i sin helhet til de aktuelle frivilligsentralen(e).

Når vi i dette kapitlet undersøker om forskriften blir forvaltet i henhold til intensjonene i ordningen, er det kommunens rolle vi setter søkelys på. Vi belyser også hvordan sentrale aktører i ordningen oppfatter denne rollen.

---

<sup>13</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet i november 2025 opplyser om at de i november gjennomfører en avgrenset etterkontroll av et utvalg på ti sentraler i ni ulike kommuner. De kontrollerer om frivilligsentralene har egne årsregnskap og årsrapporter, om de har rådgivende organ og minst ett årsverk. De kontrollerer også om tilskuddsbeløpet i sin helhet har blitt viderefremmet fra kommune til frivilligsentral. I tillegg opplyser Lotteri- og stiftelsestilsynet om at det er mulig å sende inn anonyme tips, og at de følger opp disse.

Dette var den første etterkontrollen som ble utført siden innførselen av forskriften. Lotteri- og stiftelsestilsynet forklarer det med at 2023 var et unntaksår, og at dette dermed er første anledning. Sentralene rapporterte om driftsåret 2024 ved sommeren 2025.

# Kommunenes forvaltning av forskriften

## Kommunene og frivilligsentralene i organisk kontakt?

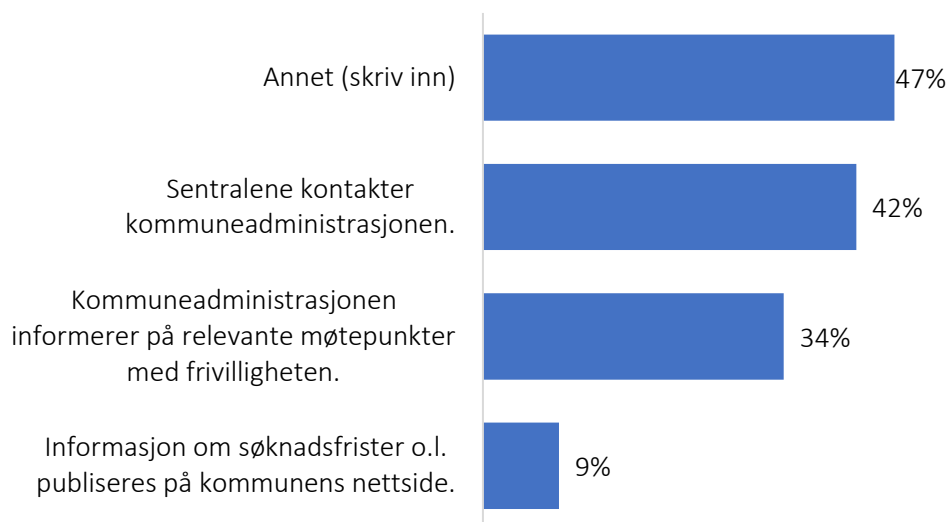
Mens det i forskriften heter at «kommuner kan søke tilskudd til frivilligsentraler i sin kommune» (§ 3), presiserer Kultur- og likestillingsdepartementet i en tolkningsuttalelse at kommunene *må* søke tilskudd dersom de har frivilligsentraler som oppfyller kravene (2023). Av dette var vår oppfatning at kommunene må gjøre en form for undersøkelse av om de har slike frivilligsentraler, og om disse oppfyller kravene.

Når vi i spørreundersøkelsen spør kommunene om hvordan de undersøker om de har en eller flere frivilligsentraler som oppfyller kriteriene i forskriften, gir de viktig informasjon i fritekstfeltet. Der kommer det frem at det ikke er behov for interne rutiner for dette; flere kommuner svarer at de allerede har en oversikt over lokale frivilligsentraler. Det ser særlig ut til å gjelde i situasjoner der kommunen er liten og «oversiktlig» eller der det kun er kommunale sentraler. En del kommuner svarer også at de har god kjennskap til det som rører seg i frivilligheten og har god dialog med aktørene her. Det så vi også eksempler på i caseundersøkelsen. I det ene tilfellet så vi at kommunen hadde tatt initiativ til at eksisterende tilbud omorganiserte seg til en frivilligsentral.

Generelt virker det ikke som at denne delen av forskriften utløser konkret og utadrettet virksomhet mot frivillig sektor, utover den kontakten som allerede eksisterer. Det trenger ikke å være problematisk. Tvert imot kan dette tyde på en mer «organisk» kontakt mellom kommunen og frivilligsentralene, som vi tenker at gir gode forutsetninger for sentralenes rolle som bindeledd.

Hvis vi likevel skal kategorisere noe av kontakten, ser vi av figur 4-1 at det i 42 prosent av kommunene er frivilligsentralene som tar kontakt med kommuneadministrasjonen hvis de mener at de oppfyller kravene. Videre er det 34 prosent av kommunene som oppgir at de informerer om forskriften på relevante møtepunkter med frivilligheten og 9 prosent som oppgir at de publiserer informasjon om søknadsfrister og lignende på kommunenes nettside.

**Figur 4-1. Hvordan undersøker kommunen om de har en eller flere frivilligsentraler som oppfyller kriteriene? Flere kryss mulig. (N= 232)**



Oppsummert forteller figur 4-1 oss at kommunene i nokså liten grad benytter formaliserte metoder for å identifisere frivilligsentralene i kommunen. Denne kunnskapen har de allerede eller de fanger det opp i kontakten med feltet.

## Kommunenes undersøkelser av kravene til sentralene

Vi ser en lignende tendens når vi spør hvordan kommunene undersøker at frivilligsentralene oppfyller kravene i forskriften. Også her er det mange som i fritekstfelt skriver at denne oversikten har de, særlig når sentralen er kommunal eller at det kun finnes én sentral i kommunen og at de kjenner denne godt. I fritekstfeltet er det også mange kommuner som viser til ulike rapporteringer, som årsrapporter, styremøter og økonomioppfølginger. Det tyder på kontakt og oppfølging av sentralen, noe vi også ser av figur 4-2. Den viser at 68 prosent av kommunene sikrer at kriteriene er oppfylt gjennom møter med daglig leder.

Samtidig ser vi også at noen kommuner undersøker kriteriene i mer formaliserte former. 28 prosent viser til samarbeidsavtaler, 15 prosent til egenerklæringer og 15 prosent gjennomfører søknadsrunder for tilskuddet. Det er særlig kommunene med mange sentraler som gjennomfører søknadsrunder. I tillegg ser vi at særlig kommuner med ideelle sentraler bruker samarbeidsavtale som metode.

**Figur 4-2. Hvordan undersøker kommunen at frivilligsentralene de skal søke om tilskudd til, oppfyller kriteriene? Flere kryss mulig. (N= 232)**



I caseundersøkelsen fikk vi innblikk i hvordan en mer formalisert prosess kan se ut. En representant fra en kommune med fire sentraler, både kommunale og ideelle, beskriver det slik:

*Vi både drifter og forvalter ordningen, og er bevisste på det. Vi kjører en intern utlysning når tiden er inne, tar imot søknader, sender videre og utbetaler midler. Og så tar vi imot rapporteringer i forbindelse med neste søknad.<sup>14</sup>*

<sup>14</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet har organisert rapportering fra kommunene slik at den leveres samtidig med at søknad for neste driftsår sendes inn. Det vil si at det før sommeren 2025 ble rapport om tilskudd utbetalt i driftsåret 2024, og søkt om tilskudd til driftsåret 2026.

*De kommunalt drevne har vi kontroll på selv, men vi stiller de samme kravene og forventningene til alle sentralene. Vi er aktive på å sjekke om sentralene oppfyller plikten sin. Ser vi behov for å gå mer i dybden, tar vi et møte. Hvis vi avdekker at det er behov for justeringer, følger vi opp. Skulle det være krav om tilbakebetaling, er det jo kommunen som står ansvarlig.*

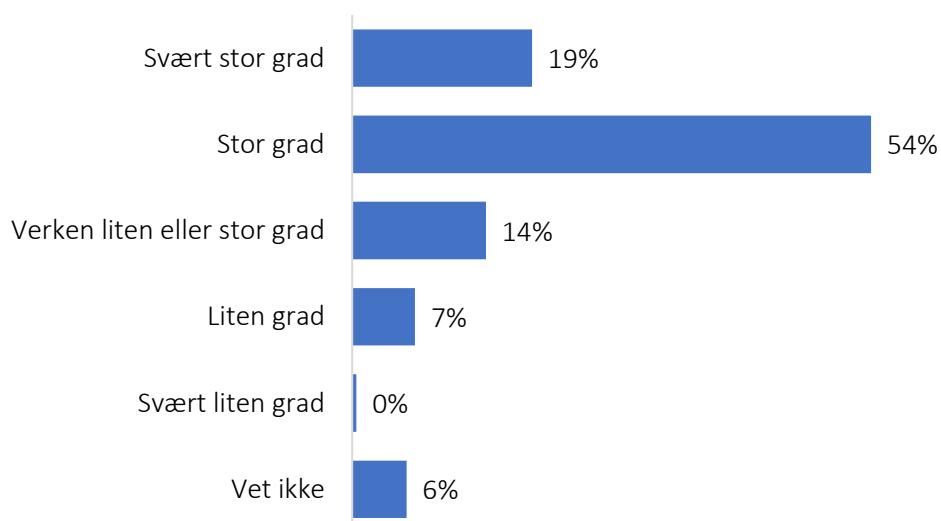
En frivilligsentral i denne kommunen forteller at kommuneadministrasjonen fulgte opp da sentralen i en periode ikke hadde ansatte tilsvarende en 100 prosent stilling. I intervjuet eksemplifiserte daglig leder den aktive forvalterrollen kommunen har overfor sentralene.

## Sikrer kommunene at sentralene møter lokale behov?

Som vi har sett i kapittel 3 er flere av kravene i § 7 nokså instrumentelle og lar seg enkelt besvare (eksempelvis: «ha eget regnskap og årsrapport» eller «benytte ordet ‘frivilligsentral’ eller likelydende i frivilligsentralenes navn»). Kravet om at sentralene skal drive virksomhet i samsvar med formålet i forskriftens § 1, tilpasset lokale forutsetninger og behov, kan være mer krevende å vurdere.

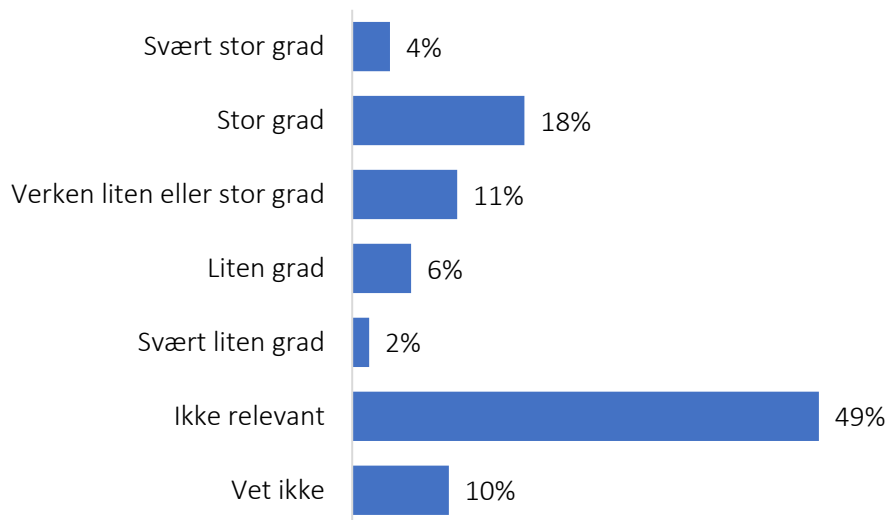
Vi ser imidlertid av figur 4-3 at de fleste kommunene i svært stor eller stor grad opplever at de har handlingsrom til å gjøre en slik vurdering.

**Figur 4-3. I hvilken grad har kommunen handlingsrom til å vurdere om en sentrals virksomhet er tilpasset lokale forutsetninger og behov? (N = 228)**



Dermed er spørsmålet om kommunene opplever at de har handlingsrom til å avslå søknader fra sentraler som ikke er tilpasset lokale forutsetninger og behov. Det forventet vi at kommunene flest ville oppleve. Figur 4-4 viser imidlertid at det varierer nokså mye mellom kommunene hva som er erfaringen her.

Figur 4-4. I tilfeller hvor sentralen ikke er tilpasset lokale forutsetninger og behov, i hvilken grad har kommunen handlingsrom til å avslå søknaden? (N= 227)



8 prosent av kommunene opplever i liten eller svært liten grad at de har handlingsrom til å avslå søknader som ikke fremstår relevante for den lokale konteksten. Motsatt er det kun 22 prosent som svarer at det har de, i svært stor eller stor grad. Dette bør problematiseres, all den tid formålet med å gi kommunene økt ansvar for tilskuddsordningen nettopp var å sikre at sentralene møter lokale behov (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Det er vanskelig å si hvorfor ikke alle kommuner opplever handlingsrommet som stort, men vi belyste temaet i caseundersøkelsen. Der fikk vi kjennskap til en kommune med både kommunale og ideelle sentraler. Leder for frivillighet i kommunen vektlegger at de ideelle sentralene gjør en god og viktig jobb for kommunen, men opplever ikke at de skiller seg fra frivillige organisasjoner ellers:

*De gjør et godt arbeid, men forskriften er tydelig på funksjonen som bindeledd (...). Hos oss er det ingen organisasjoner som vil gå gjennom de organisasjonseide sentralene for å samarbeide med kommunen.*

*Slik jeg ser det, er det de kommunale sentralene som har slike forutsetninger. De kjenner kommunens planer og rutiner og er oppdatert på hva som skjer i kommunen nå og fremover, også med hensyn til utfordringsbildet.*

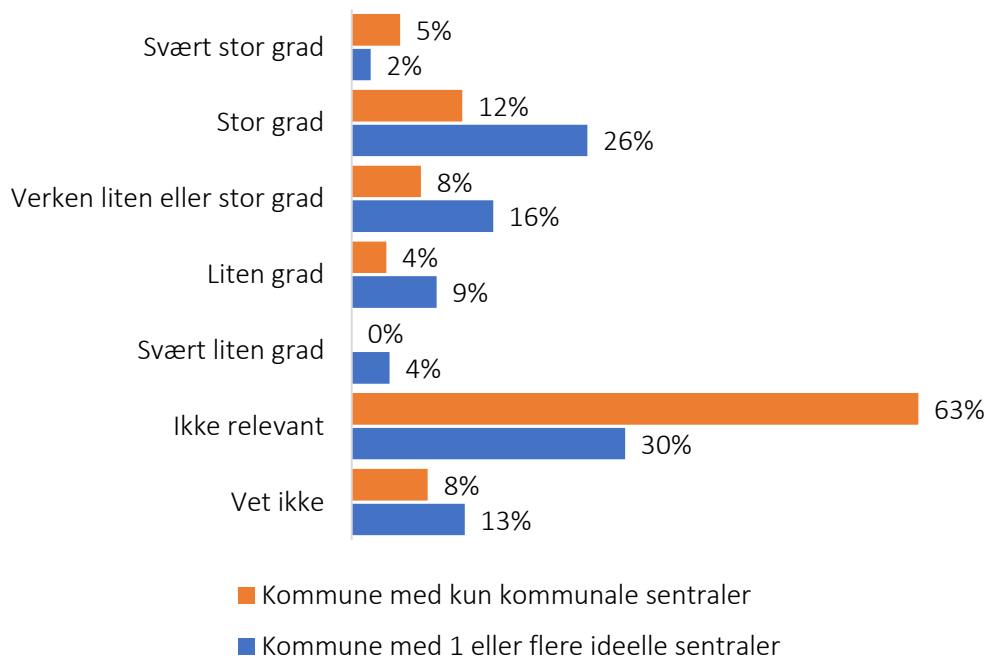
Altså ser ikke lederen at de ideelle sentralene i kommunen oppfyller formålet om å være et bindeledd. Likevel opplever hen at handlingsrommet til å ikke søke midler på vegne av dem er lite, og peker på at det var departementet som godkjente disse sentralene i sin tid. Vi fikk inntrykk av at det opplevdes politisk, og ganske drastisk, å ikke skulle inkludere sentralene i søknaden til Lotteri- og stiftelsestilsynet.

I tillegg kan det for noen kommuner hende at terskelen for å avslå en søknad oppleves høy på grunn av prosedyrene for det. I en tolkningsuttalelse (2023) presiserer departementet at det å unnlate å inkludere en frivilligsentral i en søknad, er å forstå som et enkeltvedtak. Dermed er forvaltningsloven gjeldende for vedtaket og sentralene har mulighet til å klage. Vi har hørt om enkeltteksempler på kommuner som ikke ønsket å inkludere sentraler i kommunens søknad, men som gikk tilbake på det da de ble gjort oppmerksom på prosedyrene for dette.

Samtidig er det interessant at figur 4-4 viser at halvparten av kommunene ikke opplever spørsmålet – altså om de har handlingsrom til å avslå en søknad basert på lokal kunnskap – som relevant. Vi vet ikke hvorfor det er slik, men vi skal peke på to mulige forklaringer.

Den ene er at for kommuner som utelukkende har kommunale sentraler vil sentralene nettopp være opprettet som et ledd i kommunens lokale frivilligpolitikk. Altså er sentralene per definisjon tilpasset kommunens behov. Særlig disse kommunene rapporterer at spørsmålet ikke er relevant for deres situasjon (jf. figur 4-5).

**Figur 4-5. I tilfeller hvor sentralen ikke er tilpasset lokale forutsetninger og behov, i hvilken grad har kommunen handlingsrom til å avslå søknaden? (N= 131 for kommuner med kun kommunale sentraler, N= 96 for kommuner med minst 1 ideell sentral)**



Den andre mulige årsaken til at kommunene ikke anser spørsmålet som relevant, kan henge sammen med at de ikke ser det som relevant å avslå søknader. Kommunene har ikke i utgangspunktet insentiv til å begrense antall sentraler. I en situasjon der alle sentraler får samme beløp, det ikke eksisterer et tak på antall sentraler per kommune og kommunen ikke er forpliktet til å stille med finansiering, trenger ikke kommunene å prioritere mellom dem.

Det er imidlertid viktig at kommunene avslår søknader fra sentraler som eventuelt ikke bidrar til ordningens formål. Det betyr at kommunene må ta et aktivt forvaltningsansvar også i denne delen av forskriften, selv om å unnlate å inkludere en søknad blir ansett som et enkeltvedtak.

Blant kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, er det kun én som svarer ja på spørsmålet om kommunen har unnlatt å inkludere en frivilligsentral i en søknad selv om sentralen selv ønsket å bli med. Kommunen skriver:

*Den ene gangen mente vi at bydelen frivilligsentralen ble etablert i hadde nok frivilligsentraler. Men vi lar bydeler definere behovene, og de mente det var behov for den. [Da] endret vi vedtaket og søkte på deres vegne allikevel. [Vi] er*

*en storby og har ikke mulighet til å definere behovene lokalt for [x antall] frivilligsentraler.*

*Ulempen er at bydelene nå får trangere økonomi og dermed oppretter frivilligsentraler for eldre og ungdom, som et alternativ til kommunale seniorsentre og fritidsklubber.*

*En privat frivilligsentral ble ikke tatt med. Bydelen vurderte ikke sentralen som noe det var behov for. [De hadde heller ikke] samarbeid med denne sentralen. (Kommunerepresentant)*

Vi mener at dette er et eksempel på en respondent som utviser et aktivt forhold til sitt ansvar som forvalter. Hen peker imidlertid på tilfeller der det er utfordrende å forvalte ordningen i henhold til intensjonene i forskriften. Konkret beskriver hen eksempler på seniorsentre som er gjort om til sentraler for eldre og fritidsklubber til sentraler for ungdom, selv om det hen opplever at dette ikke er i tråd med ordningens intensjoner.

Eksempelen er interessant, men ikke unikt. Gjennom datainnsamlingen har vi kommet over flere lignende tilfeller, som dette:

*Så har jeg hørt fra nabokommuner at de spekulerer i ordningen, altså at de vurderer å gjøre et eldresenter til en eldresentral – for frivillige eldre og for eldre brukere, og så få en stilling til dette gjennom statstilskuddet. Alle som søker nå får jo statstilskudd, så lenge kommunen sier ja. Det er nok noe særlig kommuner med dårlig råd spekulerer i. Så er konsekvensen at satsen per sentral da går ned for alle. (Kommunerepresentant)*

Det kan hende at det er tilfeller der kommunene spekulerer i ordningen, slik informanten er inne på, men vi tror også at slike sentraler blir etablert som en konsekvens av ordningens brede formålsbeskrivelse. Som beskrevet i kapittel 3, ser vi at kommunene og sentralene tolker formålet på ulike måter (jf. «bindeleddet», «de frivillige», «brukerne» og «allrounderen»).

I kapittel 5 diskuterer vi hvordan dette påvirker ordningens måloppnåelse. I dette kapitlet har vi rettet oppmerksomhet mot forvaltningsperspektivet og spør: Hva forteller det oss at kommunene ikke unnlater å inkludere sentraler i søknaden om tilskudd?

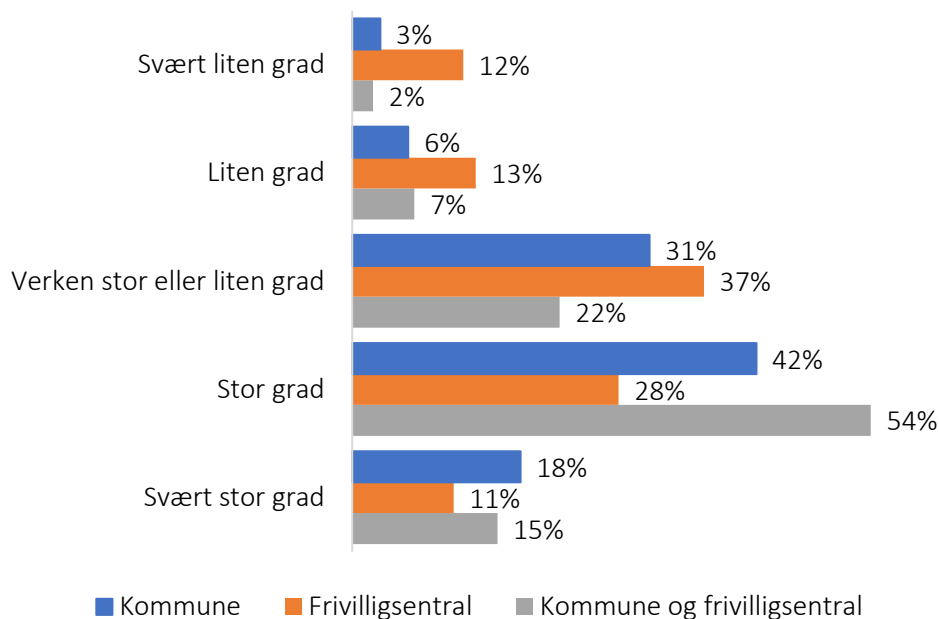
For de fleste kommuner er svaret enkelt, nemlig at sentralene er en relevant og viktig ressurs i kommunen, i form av å dekke lokale behov. For noen kommuner må vi likevel spørre om forvaltningsansvaret er aktivt nok eller om en del sentraler som ikke oppfyller ordningens formål likevel får midler.

## Kommunenes involvering av frivillig sektor

Som beskrevet slår forskriften fast at «kommunen skal involvere frivillig sektor når det gjelder opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler». Kommunen skal bekrefte at de har oppfylt dette i søknaden om tilskudd. Av Kulturdepartementets høringsnotat om ny forskrift (2021) fremgår det at dette er en bestemmelse som skal sikre forankring av kommunens koordinerende rolle i lokal frivillighet. Det stilles imidlertid ikke krav til hvordan kommunen skal involvere frivillig sektor.

Av figur 4-6 ser vi at det er ulike syn på graden av involvering, både blant kommunene og frivilligsentralene. Mens 60 prosent av kommunene oppgir at frivillig sektor involveres i svært stor eller stor grad, er det 39 prosent av sentralene som mener det samme. Motsatt mener 9 prosent av kommunene at det skjer i svært liten eller liten grad, mot 25 prosent av sentralene.

**Figur 4-6. Alt i alt, i hvilken grad blir frivillig sektor involvert i opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler? Med frivillig sektor mener vi først og fremst sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner. (N= 517)**

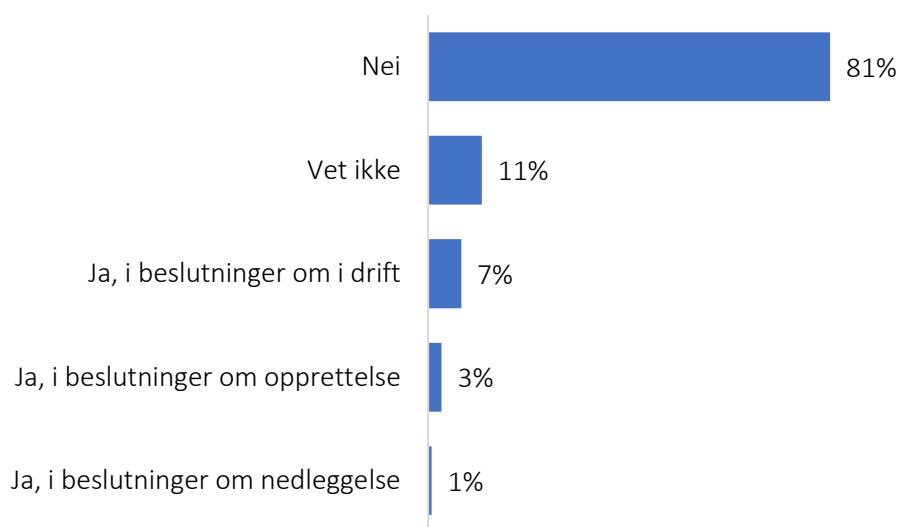


I et annet prosjekt vi gjennomfører, stilte vi frivillige organisasjoner spørsmål om forskriften om tilskudd til frivilligsentraler. På disse spørsmålene fikk vi inn nærmere 2400 svar, men til tross for det høye antallet gjør vi oppmerksom på at disse respondentene trolig ikke er representative for alle frivillige organisasjoner.<sup>15</sup>

Vi spurte organisasjonene om de i løpet av de to siste årene har blitt involvert i opprettelse, nedleggelse eller drift av sentraler. Figur 4-7 viser at de færreste har slik erfaring. 7 prosent oppgir at de har blitt involvert i beslutninger om drift, 3 prosent i beslutninger om opprettelse og 1 prosent i beslutninger om nedleggelse.

<sup>15</sup> Populasjonen for undersøkelsen var frivillige organisasjoner i Norge sitt Frivillighetsregister generelt, men siden hovedtema for undersøkelsen var integrering og inkludering, forventer vi at organisasjoner som jobber på dette feltet i større grad kan ha deltatt enn andre organisasjoner. Denne skjevheten gjør at vi ikke ser undersøkelsen som fullstendig representativ for alle frivillige organisasjoner. Vi viser til metodekapittelet for mer informasjon.

Figur 4-7. Ifølge regelverket for tilskudd til frivilligsentraler skal kommunen involvere frivilligheten i beslutninger om “opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler”. I løpet av de to siste årene, har dere blitt involvert i dette? (N= 2389)

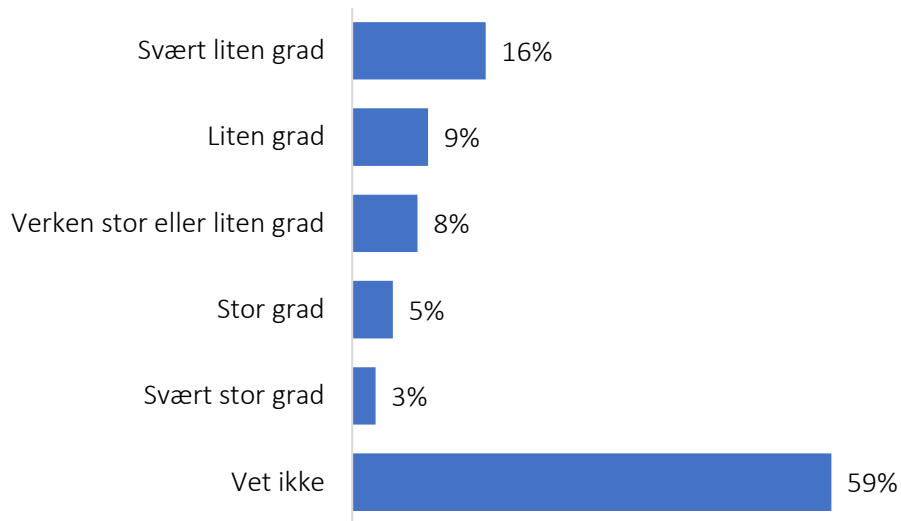


Det er selvsagt ikke slik at *alle* organisasjoner i en kommune kan være involvert i beslutninger som angår frivilligsentralene. Som en representant fra en kommune pekte på i intervju med oss:

*Da vi la ned en sentral hos oss, hadde vi et innspillsmøte i området. Det er ikke noe hele kommunen vil ha meninger om, så vi begrenset møtet til [et geografisk område]. Så er jo spørsmålet hvem man da inviterer, det er ingen logisk forsamling. Det blir en skjønnsmessig vurdering av hvem som er de viktige.*

Men også da vi spurte organisasjonene om i hvilken grad frivillig sektor blir involvert i opprettelse, nedleggelse og drift av sentraler – altså generelt og uavhengig av om de har slike erfaringer selv – svarer 59 prosent at de ikke vet, 25 prosent at det skjer i svært liten eller liten grad og kun 8 prosent at det skjer i stor eller svært stor grad (jf. figur 4-8).

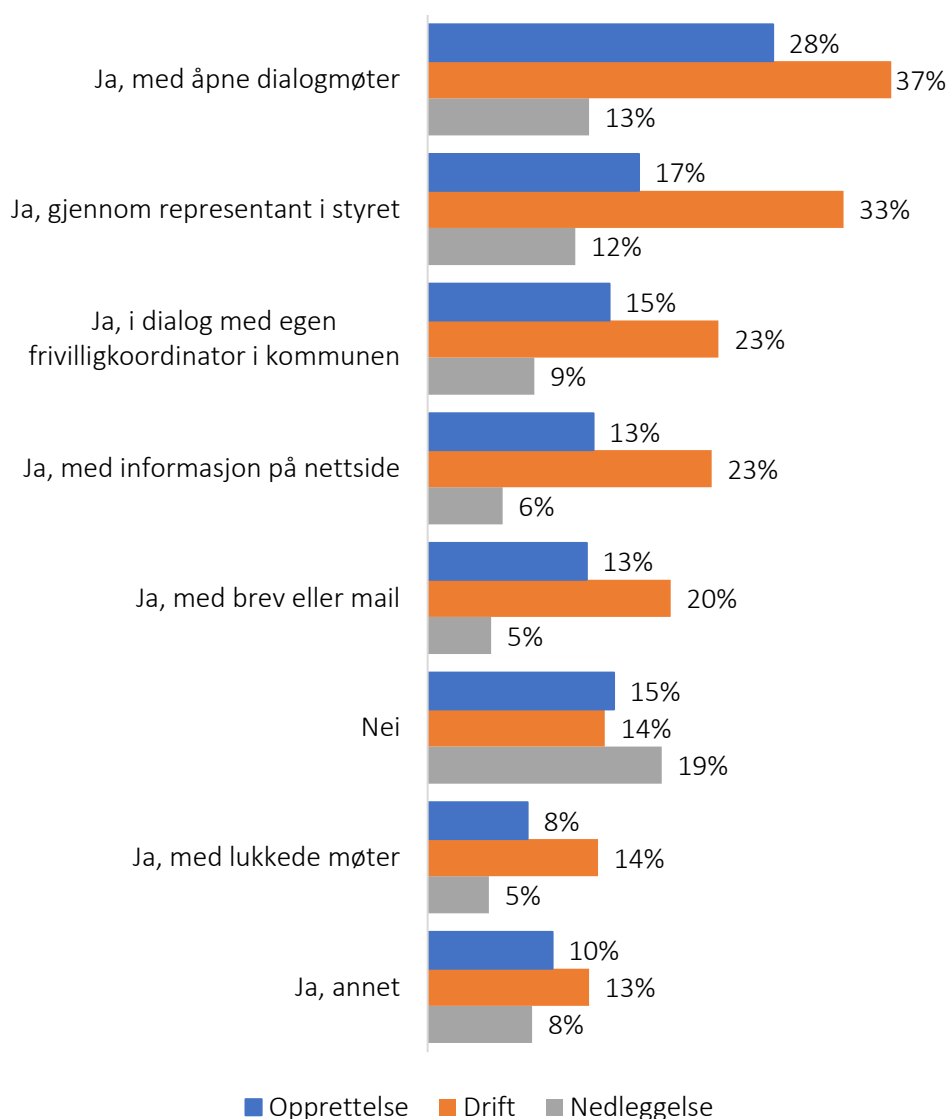
Figur 4-8. Alt i alt, i hvilken grad blir frivillig sektor involvert i opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler? (N= 2375)



Tilbake til spørreundersøkelsen rettet mot kommuner og frivilligsentraler, undersøkte vi nærmere på hvilke måter involveringen skjer. Både når det gjelder beslutninger som angår drift, opprettelse og nedleggelse, er det vanligste at involveringen skjer gjennom åpne dialogmøter og gjennom representanter i styret (jf. figur 4-9).

Figuren viser at det er mer vanlig å involvere frivillig sektor i beslutninger som angår drift, og i mindre grad opprettelse og nedleggelse av sentraler. Ettersom det er drift som er den vanligste aktiviteten for frivilligsentralene, gir dette mening.

Figur 4-9. Involverer kommunen frivillig sektor når det gjelder opprettelse, nedleggelse og drift av sentraler? Med frivillig sektor mener vi først og fremst sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner. (N= 547)



I åpne tekstfelt ser vi at en del respondenter peker på at spørsmålene om involvering ikke er relevant fordi sentralene er kommunale. Noen av disse viser til at beslutninger om drift, nedleggelse og opprettelse av sentral dermed er oppe til politisk behandling. Men forskriften er tydelig på at frivillig sektor skal involveres i slike prosesser, og i høringsnotatet fra departementet (2021) står det:

*Selv om kommunen er søker er det avgjørende av frivillig sektor involveres når det gjelder opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler. Et nært samarbeid med lokal frivillighet er viktig for å oppnå formålet med ordningen.*

Både gjennom spørreundersøkelsen og casestudien finner vi eksempler på at dette ikke skjer, men vi finner også gode eksempler på det motsatte. I tekstboksen under gjengir vi ett av disse.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> I tekstboksen gjengir vi beskrivelsen kommunerepresentanten skrev til oss, i en noe kortere versjon.

### Kommunens koordinerende rolle i lokal frivillighet – et eksempel fra en kommune som etablerte sin første sentral etter innføringen av ny forskrift

«Det var frivillige aktører i kommunen som tok initiativ til opprettelse av sentral, med et sanitetslag i front. På bakgrunn av initiativet ble det opprettet politisk sak om kartlegging av driftsmuligheter, finansieringskilder og lokalisering i kommunale bygg. Kartleggingen ble sett i sammenheng med utarbeidingen av frivilligmelding/frivilligstrategi i kommunen.

En arbeidsgruppe med representanter fra de ulike bygdene var med på å forme innholdet i frivilligmeldingen gjennom jevnlig møter. Opprettelse av frivilligsentral var et av de mest sentrale temaene i planen og blant det som vekste mest engasjement.

Kommunen gjennomførte totalt tre åpne møter for frivilligfeltet og øvrig befolkning, inkludert workshop for kartlegging av lokale behov. Der ble det gitt informasjon om framdrift og pågående arbeid med opprettelse av sentral i kommunal regi.

Gjennom prosessen har frivilligkoordinator i kommunen ved flere anledninger besøkt lag og foreninger på invitasjon fra disse. De etterspurte dialog og mer informasjon.

Det ble også sendt ut eposter fra kommunen med skriftlig informasjon om prosessen og oppfordring om å komme med konkrete forslag og synliggjøre lokale behov som en del av høringen til frivilligmeldingen. Det kom inn svært mange høringsvar, der hovedvekten dreide seg om oppretting av sentral.

Frivilligmeldingen ble vedtatt i desember 2025, og det ble på samme tid vedtatt å søke om midler til en frivilligsentral. Det vil bli opprettet et styre og eventuelt en referansegruppe der frivilligheten skal være representert, i tråd med forskriften.»

Beskrivelsen i tekstboksen viser hvordan kommunen har fulgt opp initiativet om å opprette sentral fra frivillig sektor, undersøkt og identifisert behovet, forankret det i lokale planer og gjennom prosessen hatt kontinuerlig dialog med frivillige lag og foreninger. Det utgjør et godt eksempel på kommunens koordinerende rolle i lokal frivillighet.

Gjennom studien har vi også sett et eksempel på en kommune som har tatt initiativ til opprettelse av frivilligsentraler, både kommunale og ideelle. Kommunen ønsket mer kontakt og samarbeid foreningene seg imellom og mellom foreningene og kommunen. Også dette var forankret i kommunens frivilligstrategi:

*I forbindelse med frivillighetsstrategien i kommunen gikk vi bredt ut og informerte alle foreninger om ordningen. Vi ville komme i kontakt med foreninger som ville drifte sentraler. I praksis ble dette de store foreningene i*

*kommunen (...) og to av dem ønsket å søke. Det er de to [ideelle] sentralene vi har i dag.*

*Det er ikke naturlig å gjennomføre en slik runde årlig, men hvis noen vil drifte en sentral, vil vi gå i dialog med dem. Hos oss får ikke sentralene driftstilskudd fra kommunen, det må de skaffe selv.*

Informanten forteller videre at de gjennom sentralene «får til en helt annen dynamikk rundt frivillighet». Mens foreninger er opptatt av egen aktivitet, opplever kommunen at sentralene har blitt en ressurs til å ta samarbeidet på tvers videre. Dette – ordningens måloppnåelse – er tema i neste kapittel.

## Oppsummering og vurderinger

---

I forskrift om tilskudd til frivilligsentraler får kommunene et større forvaltningsansvar enn tidligere. Intensjonen er at et nært samarbeid med lokal frivillighet er en forutsetning for å oppnå formålet med ordningen. Til dette trenger kommunene på den ene siden handlingsrom til å ta beslutninger på grunnlag av lokal kunnskap, og på den andre siden må frivillig sektor bli involvert i opprettelse, nedleggelse og drift av frivilligsentraler. Kommunen skal altså ha en koordinerende rolle i lokal frivillighet, men ikke bestemme over frivillig virksomhet.

Vår vurdering er at rollen kommunen har fått i forskriften bidrar til dette målet. Når vi spør kommunene hvilke formaliserte metoder de har for å undersøke om de har frivilligsentraler og om disse oppfyller kravene til tilskudd, svarer de fleste at denne informasjonen har de allerede. De viser til at de har god kjennskap til det som rører seg i frivilligheten, gjennom god dialog med aktørene her og gjennom ulike rapporteringer (som årsrapporter og styremøter). En slik «organisk» kontakt mellom kommunen og frivilligsentralene kan gi gode forutsetninger for sentralenes rolle som bindeledd.

Likevel spør vi om forvaltningsansvaret hos kommunene er aktivt nok eller om en del sentraler som ikke oppfyller ordningens formål likevel får midler. Særlig to faktorer kan bidra til en mer passiv forvaltning. Det ene er prosedyrene for å ikke inkludere en frivilligsentral i søknaden om midler, da dette blir regnet som et enkeltvedtak. Dette kan gi høy terskel for å avslå en søknad. Det andre er at kommunene per i dag ikke har insentiv til å begrense antall sentraler. I en situasjon der alle sentraler får samme beløp, det ikke eksisterer et tak på antall sentraler per kommune og kommunen ikke er forpliktet til å stille med finansiering, trenger ikke kommunene å prioritere mellom dem. Likevel er det viktig at kommunene avslår søknader fra sentraler som ikke bidrar til ordningens formål.

Videre har vi både gjennom spørreundersøkelsen og casestudien sett eksempler på at frivillig sektor ikke blir involvert i beslutninger om drift, nedleggelse og opprettelse av sentraler. Noen respondenter og informanter ser ikke dette som relevant, fordi sentralene er kommunale. I rapporten har vi imidlertid sett eksempler på hvordan kommunen kan gå frem for å involvere frivillig sektor i disse spørsmålene, selv for kommunale sentraler.

## 5. Resultatene av tilskuddet

---

*I dette kapitlet ser vi på om tilskuddet oppnår målene som er fastsatt i forskriften for tilskuddsordningen. Gir tilskuddet forutsigbare rammevilkår for frivilligsentralene? Bidrar tilskuddet til at frivilligsentralene stimulerer til frivillig aktivitet, er en åpen møteplass for befolkningen og et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor?*

### Mål for resultater og effekter

---

I kapittel 1 presenterte vi en resultatkjede med de intenderte resultatene og effektene av tilskuddet (jf. figur 1-1).

Resultatmål og resultater er de konkrete og målbare direkte resultatene av tilskuddsordningen. For tilskuddet er de tre formålene fastsatt i forskriften å forstå som resultatmål, ettersom det er mål for hva tilskuddsordningen skal bidra til at frivilligsentralene gjør. Videre er forutsigbarhet i rammevilkårene også å betrakte som et mål for tilskuddsordningen.

Videre peker høringsnotatet på at forskriften er forankret i frivilligpolitiske mål (Meld. St. 10 (2018-2019)). Der vises det til at «innretningen av tilskuddsordningen for frivilligsentraler skal bygge opp under disse målene» (Kulturdepartementet, 2021). Det gjelder særlig målet om at kommunene skal sette egne prioriteringer og mål for frivilligsentralen i sin kommune, og målet om at det skal være enkelt for kommunen og frivilligsentralene å søke, ta imot og rapportere på midlene.

Effekter er konsekvenser av resultatene. Effekter er alltid mer krevende å kartlegge enn resultater. Effektene er ikke bare et produkt av tilskuddsordningen i seg selv, men også av andre prosesser og tiltak med lignende mål. Derfor er det krevende å måle effekter av et tiltak isolert.

Vi legger i denne evalueringen mest vekt på resultatene, heller enn effektene. Med utgangspunkt i høringsnotatets forankring av tilskuddsordningen i frivillighetspolitiske målsettinger, ser vi allikevel på to ønskede effekter: Det ene er målet om bred deltakelse, som handler om deltakelse uavhengig av kjønn, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt. Det andre er målet om at frivilligheten skal være en sterk og uavhengig sektor. I vår kontekst kan det forstås dithen at tilskuddsordningen skal bidra til å gi frivilligsentralene en sterkere posisjon som selvstendige enheter lokalt.

Det er totalt seks resultater og to effekter som vi har pekt på som relevante å vurdere måloppnåelsen etter. Under omtaler vi først de fire resultatene der det er satt mål i forskriften. I neste kapittel (kapittel 6) omtaler vi så resultater og effekter knyttet til bredere målsettinger som kommer frem av høringsnotatet, og regjeringens frivillighetspolitiske arbeid.

I dette kapitlet ser vi dermed på følgende problemstillinger:

1. Gir tilskuddsordningen forutsigbarhet for sentralene?
2. Stimulerer frivilligsentralene til frivillig innsats?
3. Er frivilligsentralene en åpen møteplass for befolkningen?
4. Er frivilligsentralene et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor?

I tillegg vil vi også gjøre vurderinger av tilskuddets addisjonalitet. Et tilskudd skaper addisjonalitet hvis det gir en økning i den ønska aktiviteten som ikke ville skjedd uten tilskuddet (SSØ, 2007).

## Gir tilskuddsordningen forutsigbarhet for sentralene?

---

Det første formålet i forskriftens formålsparagraf er at «Tilskuddsordningen skal bidra til å skape gode og forutsigbare rammevilkår for frivilligsentraler». I caseundersøkelsene og fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det mange som nettopp er opptatt av rammevilkårene som tilskuddsordningen gir.

Et flertall av frivilligsentralene opplever at tilskuddsordningen bidrar til forutsigbarhet. Noen ledere ved frivilligsentraler trekker frem at ordningen er forutsigbar gjennom å være regelstyrt, slik at alle frivilligsentraler vil få tilskudd så lenge kravene er oppfylt. Andre peker på øremerkingen av midler som det viktigste. Bak dette ligger det en sammenlikning mot perioden hvor tilskuddet ble fordelt til kommunene uten slik øremerking. En av dem sier:

*Det er helt avgjørende at vi mottar øremerkede midler til frivilligsentralene. Det gir en trygghet og forutsigbarhet for frivilligsentralene, og det er helt nødvendig for å kunne bygge opp et godt tilbud lokalt og klare å stimulere til frivillig innsats. (Daglig leder, frivilligsentral)*

Samtidig er det noen informanter og respondenter som trekker frem momenter de mener er med på å gi uforutsigbarhet også i dagens ordning. Det handler først og fremst om uforutsigbarhet rundt størrelsen på tilskuddet. Under går vi nærmere inn i dette.

## Usikkerhet rundt størrelsen på tilskuddet

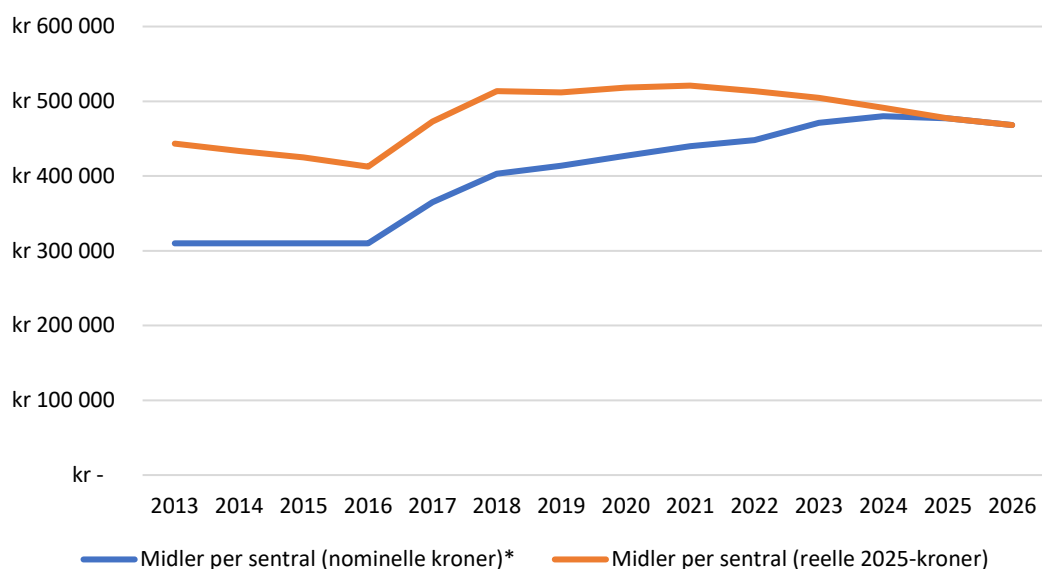
Det er to forhold ved beregningen av størrelsen på statstilskuddet til frivilligsentraler som trekkes frem av frivilligsentralene og kommunene som å bidra til usikkerhet:

- ◆ **Antall frivilligsentraler.** Ettersom alle frivilligsentraler som oppfyller kravene mottar samme andel av totalpotten, betyr en økning i antallet frivilligsentraler at enten må totalbeløpet økes tilsvarende, eller så vil hver enkelt frivilligsentral motta mindre i tilskudd enn året før.
- ◆ **Prisjustering.** Hvis et tilskudd skal holdes på samme reelle nivå, må det justeres i tråd med prisveksten. Prisveksten har i årene 2022-2024 vært høyere enn på flere år (Hauge og Sandstå, 2025)

Det er rimelig å anta at størrelsen på totalpotten kan påvirkes av begge, og andre, forhold. Betydningen må derfor vurderes samlet.

Målt i reelle 2025-kroner har tilskuddsbeløpet per sentral falt siden innføringen av forskriften: tilskuddsbeløpet i 2026 beregnet til å være ca. 470 000 pr. sentral, ned fra om lag 514 000 i 2022 (målt i 2025-kroner). Det gir et minimumsbeløp for en frivilligsentrals totale driftsinntekter på ca. 800 000 i 2025, når vi tar hensyn til kravet om egenfinansiering på 40 prosent. Målt i reelle kroner gir dermed tilskuddet en kjøpekraft på nivå med tilskuddet i 2017.

Figur 5-1. Statstilskudd pr. frivilligsentral, i nominelle og reelle kroner. Driftsår 2013-2026.<sup>17</sup>



Dette er nok også bakgrunnen for at flere informanter fremhever at tilskuddet er for lavt, og burde økes, som informanten bak sitatet under understreker:

*Dagens statstilskudd er mindre enn før og utgiftene stiger - dette gjør at mange sliter økonomisk. Vi trenger et økonomisk løft ved at det statlige tilskuddet økes i stor grad. (Daglig leder, frivilligsentral)*

Når tilskuddsbeløpet går ned, blir også kravet om egenfinansiering lavere. Det betyr imidlertid ikke at sentralenes reelle utgifter til lønn, lokaler og aktiviteter blir lavere. For å holde lønn og aktivitetstilbud ved like, vil det dermed kreves mer egenfinansiering. Hvor sårbare er frivilligsentralene for disse endringene? Ettersom frivilligsentralene står fritt til å skaffe seg andre finansieringskilder enn statstilskuddet, er det ikke helt rett frem å vurdere. Hvor sentrale er tilskuddsmidlene for sentralene i dag, og er det en større andel av frivilligsentralene som henter inn annen ekstern finansiering i dag, enn det var før innføringen av forskriften?

For mellom 50 og 78 prosent av alle frivilligsentraler i 2019 utgjorde statstilskuddet for en sentral med en 100 prosent stilling under 60 prosent av driftsbudsjettet.<sup>18</sup> Denne andelen kan ha økt noe over tid. I 2024 viser NFS sin spørreundersøkelse at dette gjaldt 80 prosent av alle frivilligsentraler (Norges Frivilligsentraler 2025). Her er det til dels store variasjoner i hvor stor andel av driftsbudsjettet som

<sup>17</sup> Kilder til totale tildelinger: 2017-2020: Grønt hefte, tabell C-k. 2021: Tildelingsbrev fra KUD 2022: <https://frivilligsentral.no/dokument?statstilskudd---historikk&Id=63687>, 2023-2025: <https://tilskudd.lottstift.no/ordning/DT-0610/2024/tilskot-til-frivilligsentraler>. Kilder til midler per sentral: <https://frivilligsentral.no/dokument?statstilskudd---historikk&Id=63687>. Merk at før innføringen av forskriften i 2022 ble tilskuddet justert utifra omfang på stilling til daglig leder. De oppgitte beløpene pr. frivilligsentral er for en sentral med 100 % stilling. Sentraler med lavere stillinger fikk lavere utbetalt tilskudd. Inflasjonsjustering er gjort med KPI-data fra SSB. Beløpet for 2026 er foreløpig, og ikke inflasjonsjustert.

<sup>18</sup> I 2019 utgjorde statstilskuddet til en sentral med en 100 prosent stilling 414 000 kroner. Det var ikke et krav om lokal finansiering i 2019, men en tenkt 40 prosent-krav ville ha utgjort 276 000, noe som sammen med statstilskuddet ville utgjort 690 000 kroner. I 2019 måtte en sentral ha inntekter tilsvarende om lag 690 000 kroner, for å ha inntekter på linje med statstilskuddet + 40 prosent egenfinansiering. I 2019 hadde ca. 50 prosent av alle frivilligsentraler over 800 000 i driftsbudsjett, og 28 prosent hadde fra 600 000 til 800 000 (Eimhjellen m.fl. 2020).

statstilskuddet utgjør. Tallene er ikke direkte sammenliknbare, men gir en indikasjon på at det er en større andel av frivilligsentralene som i dag henter inn mer finansiering enn statstilskuddet, enn de gjorde før ny forskrift for statstilskuddet ble innført.

For de ideelle frivilligsentralene som har søkt om momskompensasjon og mottatt statstilskudd<sup>19</sup>, har vi noe mer detaljert informasjon. Basert på innrapporterte data, utgjorde tilskuddet i gjennomsnitt 42 prosent av totale driftsutgifter for disse sentralene i driftsåret 2020. Gjennomsnittlig andel er blitt noe lavere i driftsårene 2023 og 2024, på om lag 39 prosent.<sup>20</sup> Driftsinntektene har i nominelle kroner økt i samme periode.

Dette kan tolkes som en indikasjon på det samme som forrige avsnitt: andre finansieringskilder enn statstilskuddet utgjør en viktigere del av finansieringen av frivilligsentralene i dag, enn det gjorde før innføringen av forskriften.

Ideelt sett betyr økte budsjetter økte muligheter for aktivitet. Poenget for flere av våre informanter er imidlertid at behovet for å skaffe egenfinansiering tar opp verdifull administrativ kapasitet, som kunne gått til å skape denne aktiviteten. Det poengteres av disse to informantene:

*Ordnningen er likevel svært uforutsigbart i det regjeringen år etter år kutter i det nasjonale tilskuddet, og dermed reduserer kravet om lokal egenfinansiering som igjen gjør det umulig å oppfylle forskriften uten å hele tiden søke prosjektmidler for å ha 100 % daglig leder, lokaler og aktivitet. (Daglig leder, frivilligsentral)*

*Det er uforutsigbart når du skal planlegge neste års budsjett, og det skaper usikkerhet i arbeidssituasjonen til ansatte og kan medføre at ansatte med god kompetanse ser seg om etter ny jobb. Vi er så heldig at kommunen vil gå inn og dekke de 40 prosentene. Totalsummen er likevel ikke stor nok, og får vi mindre statlig tilskudd, får vi også mindre fra kommunen. En blir da avhengig av prosjektmidler for å gå i balanse, noe som er arbeidskrevende og kanskje ikke alltid like målretta. (Daglig leder, frivilligsentral).*

Hovedpoenget til informantene er slik vi tolker at tilskuddsbeløpet er lavt, og at det er krevende å skaffe prosjektmidler til å finansiere sentralenes budsjetter, og ikke nødvendigvis timingen og informasjonsflyten. Det siste sitatet peker på noe flere andre også tar opp: Når behovet for å hente inn andre midler øker, går også mengden administrativt arbeid som ikke direkte handler om å arbeide for å nå formålene med ordningen opp.

---

<sup>19</sup> Data er utlevert fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Ved å sammenholde organisasjonsnummer for enheten som har søkt om momskompensasjon, med organisasjonsnummeret i datamaterialet fra Lotteri- og stiftelsestilsynet på frivilligsentraler som kommunene har søkt om statstilskudd for, finner vi at 113 av frivilligsentralene som har søkt om statstilskudd en eller flere ganger i perioden 2022-2025, er knyttet til organisasjoner som også har søkt om momskompensasjon en eller flere ganger i perioden 2020-2024. Enkelte av eierne av frivilligsentraler, eier flere frivilligsentraler, men har søkt om momskompensasjon en gang. For å unngå utfordringer med duplikater, ser vi bort ifra disse, og sitter dermed igjen med 99 ideelle frivilligsentraler. Det er dette underutvalget av ideelle frivilligsentraler vi rapporterer informasjon om her.

<sup>20</sup> Beregnet ved å benytte data utlevert fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, som beskrevet i fotnoten over. Nominelle tilskuddsbeløp for en sentral med daglig leder i 100 prosent stilling er benyttet.

Første setning i det siste sitatet kan tolkes som at det er krevende å planlegge neste års budsjett fordi størrelsen på tilskuddet varierer med antallet godkjente søknader og bevilgningen. Her vil vi trekke fram at de siste årene har ca. størrelsesorden på beløpet for neste år vært kjent fra framleggelsen av regjeringens forslag til statsbudsjett på høsten. Det er tidligere enn en del andre tilskuddsordninger.

Dette er ikke en gjennomgang av frivilligsentralenes økonomiske rammebetingelser. Vårt mål er å vurdere om forskriften bidrar til forutsigbarhet for sentralene, slik den har som mål å gjøre. Oppsummert ser vi at tilskuddsordningen først og fremst gir større opplevelse av forutsigbarhet. Men den gir også en usikkerhet rundt hva tilskuddsbeløpet blir.

Videre har fallet i tilskuddsbeløp i reelle kroner gitt en opplevelse av dårlig råd og større avhengighet av annen finansiering for enkelte. Vi ser indikasjoner på at for mange av sentralene ligger den reelle statlige finansieringen under, og kanskje et godt stykke under, 60 prosent av sentralenes driftsinntekter.

Hvis tilskuddsbeløpet fortsetter å falle fremover, som en konsekvens av fortsatt vekst i antallet sentraler, vil flere sentraler måtte skaffe mer egenfinansiering for å opprettholde samme aktivitetsnivå. Her er det også enkelte kommunale frivilligsentraler som peker på at de har begrensede muligheter til å søke på slike midler: siden de ikke er registrert i Frivillighetsregisteret oppfyller de ikke et kvalifikasjonskrav i mange relevante tilskuddsordninger.

## Frivillig innsats, møteplass og bindeledd?

---

Forskriftens §1 setter opp tre formål for frivilligsentralene: «Frivilligsentralene skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor». I det følgende går vi gjennom resultatene for sentralenes arbeid med hvert av de tre formålene.

Først ser vi på **stimulering til frivillig innsats**. Det gjelder både frivillig innsats i regi av frivilligsentralen og lokalt i regi av frivilligheten ellers. Et klart flertall av frivilligsentraler og kommuner mener henholdsvis at egen frivilligsentral eller frivilligsentralene i kommunene samlet bidrar til å stimulere til frivillig aktivitet. Det gjelder spesielt frivillig aktivitet ved *egen* frivilligsentral: 66 prosent av frivilligsentraler og representanter for kommunene mener at det passer svært godt, og 27 prosent godt.

Det er særlig en høy andel – 80 prosent – av de ideelle frivilligsentralene som oppgir at dette passer svært godt, mot 63 prosent av de kommunalt eide sentralene.

Figur 5-2. Ut fra din vurdering, hvor godt passer det følgende om situasjonen for frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral i dag? Frivilligsentralen bidrar til å stimulere til frivillig aktivitet...

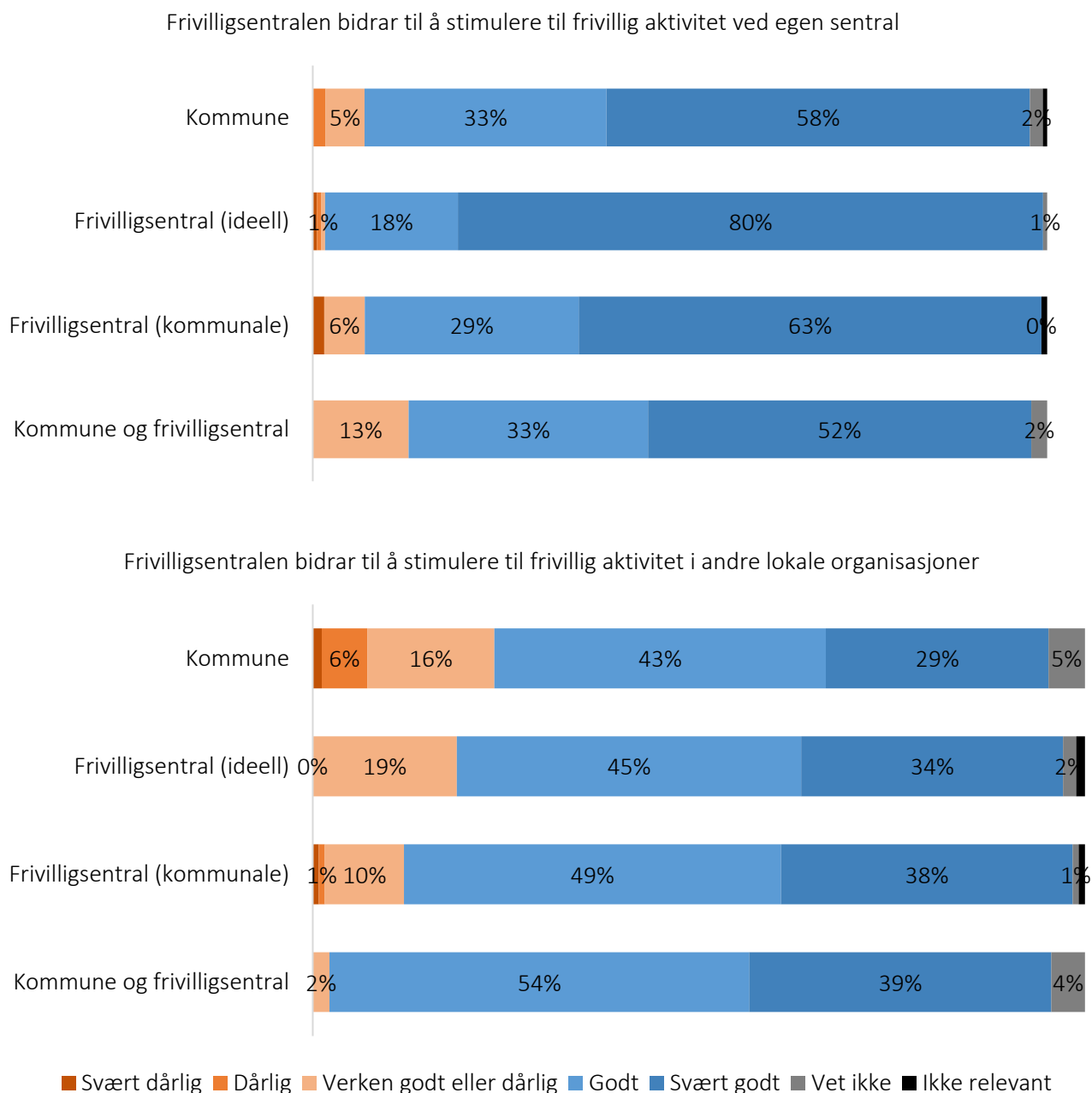


Andelen som mener at frivilligsentralen bidrar til å stimulere til frivillig aktivitet i *andre lokale organisasjoner* er noe lavere. Her er det også en liten andel – 14 prosent – som mener dette passer verken godt eller dårlig. Men selv om andelen er lavere, er likevel et flertall av den oppfatning at det stemmer svært godt (34 prosent) eller godt (46 prosent).

Det er noen forskjeller mellom kommuner og frivilligsentralers svargivning: Frivilligsentralene er i noe større grad positive enn representantene fra kommunene. Særlig på spørsmålet om stimulering til aktivitet i andre lokale organisasjoner, er det en større andel av kommunene som oppfatter at dette passer dårlig eller svært dårlig. Disse utgjør likevel et mindretall.

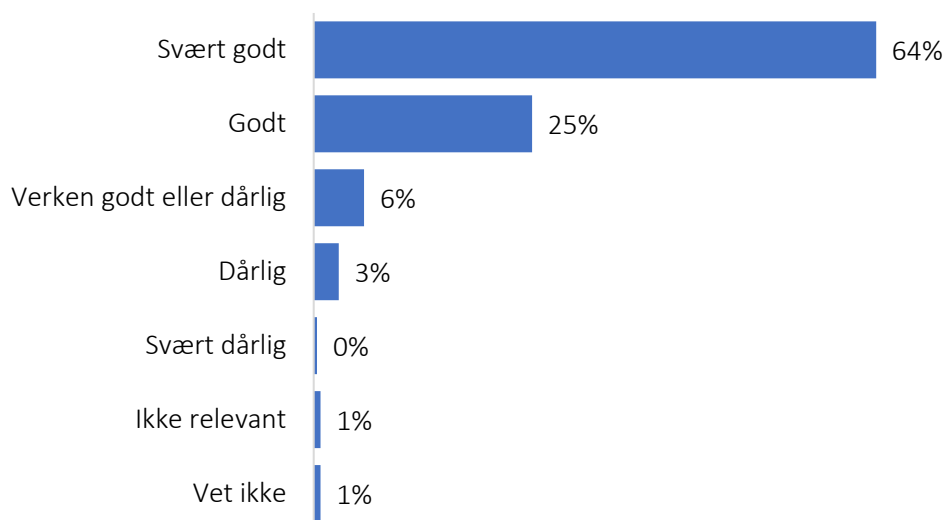
Her er det også interessant at den gruppen som er mest positive til frivilligsentralenes bidrag til aktiviteter i andre lokale organisasjoner, er gruppa av respondenter som både leder en frivilligsentral og er ansvarlig saksbehandler i kommunen. Som vi har pekt på tidligere i rapporten, er dette en gruppe som preges av å være spesielt opptatt av bindeleddsfunksjonen til frivilligsentralen.

Figur 5-3. Ut fra din vurdering, hvor godt passer det følgende om situasjonen for frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral i dag? Fordelt etter respondenttype.



Når det gjelder å være **en møteplass for befolkningen**, vurderte et klart flertall av frivilligsentralene og deres kommuner at frivilligsentralen oppnår dette. Her er kommunale og ideelle frivilligsentraler samstemte.

Figur 5-4. Ut fra din vurdering, hvor godt passer det følgende om situasjonen for frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral i dag? Frivilligsentralen er en åpen møteplass for befolkningen (N: 520).



Av beskrivelsene av møteplassene fremkommer det at de fleste av frivilligsentralenes arbeid dreier seg om å legge til rette for at ulike grupper møtes i lokaler som de disponerer, både på aktiviteter og for mer uformelle samlinger til kaffe e.l. Her blir det også gjerne tilføyd at møteplassen ikke nødvendigvis er det konkrete stedet eller lokalet, men at det viktige er å skape en sosial møteplass og arena for de som trenger det.

Målgruppene for møteplassen varierer, på samme måte som målgruppene for sentralen ellers varierer. En leder for en frivilligsentral i en storby beskriver hvordan de ser på møteplassen som særlig relevant for grupper med få andre tilbud:

*[Tilskuddet] har i stor grad gjort det mulig for vanskeligstilte, ensomme og de som har behov for å øve på [norsk] språk, å ha et møtested, finne tilhørighet og få et rikere og mer fullverdig liv. (Daglig leder, frivilligsentral)*

I andre tilfeller er det også tydelig at sentralene ser på møteplassen som viktige for de frivillige i tillegg til brukerne:

*Like viktig er oppfølgingen av hver enkelt frivillig underveis i arbeidet, og utviklingen av fellesskap og møteplasser for frivillige og brukere. Frivillighet har en stor verdi for samfunnet. Det gir mennesker mulighet til å bidra, oppleve mestring og samtidig være med på å bygge sosiale arenaer og fellesskap som styrker både enkeltpersoner og lokalsamfunn.*

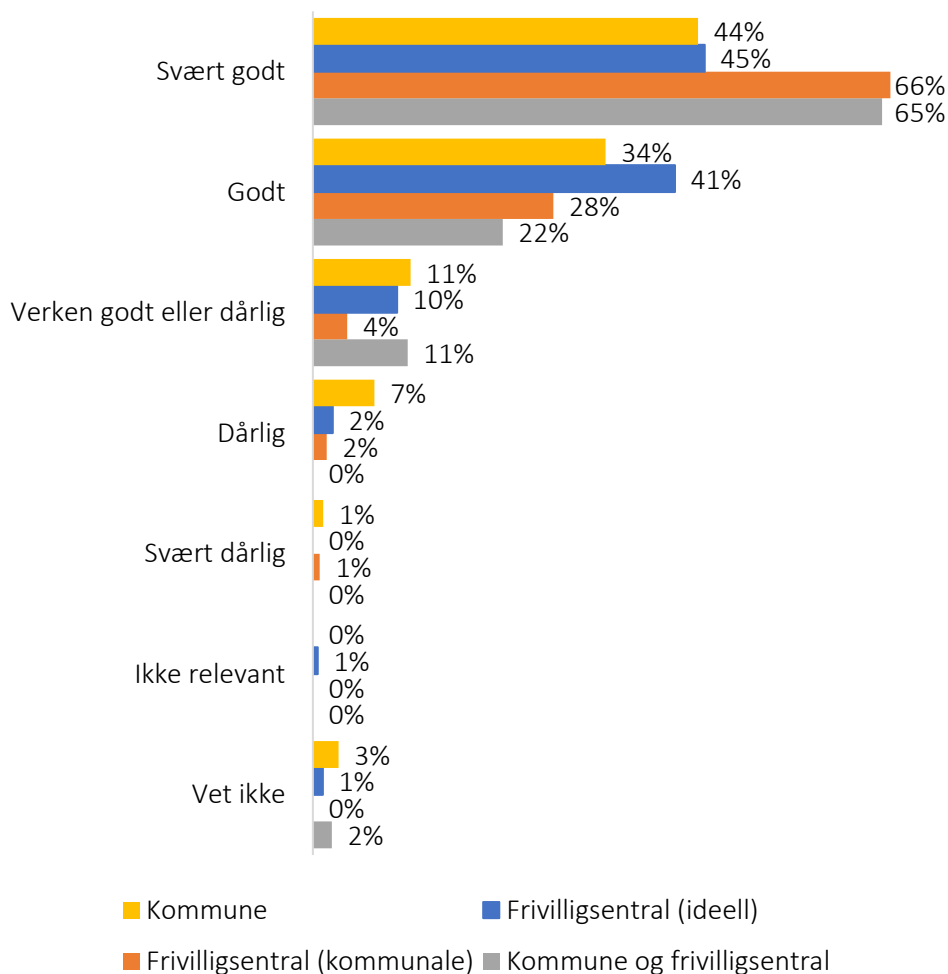
Hvorvidt en kan være en åpen møteplass for hele befolkningen til enhver tid problematiseres av enkelte informanter i case-undersøkelsen: informantene retter da oppmerksomhet mot at ikke alle grupper passer sammen, og bruker skolebarn og personer med rusutfordringer som eksempel.

En høy andel frivilligsentraler og kommuner rapporterer at frivilligsentralene fungerer som **bindeledd mellom kommune, lokale organisasjoner og innbyggere**. Totalt sier 86 prosent at dette passer godt

eller svært godt. Særlig de som innehar både hatten som kommunal representant og leder for frivilligsentral peker på at dette passer svært godt.

Her ser vi også en forskjell i svargivingen mellom kommunale og ideelle sentraler. Et flertall av begge grupper svarer at det passer godt eller svært godt, men fordelingen mellom godt og svært godt er ulik: Mens omtrent 65 prosent av kommunalt eide frivilligsentraler svarer at det passer svært godt, svarer 45 prosent av ideelle frivilligsentraler det samme. Dette kan tyde på at de kommunalt eide sentralene er mer komfortable i denne rollen.

**Figur 5-5. Ut fra din vurdering, hvor godt passer det følgende om situasjonen for frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral i dag? Frivilligsentralen er et bindeledd mellom kommune, lokale organisasjoner og innbyggere**



En frivillig organisasjon forteller hvordan de ser et behov for nettopp en slik bindeledd-funksjon:

*Vi ser at frivilligsentralen har et viktig potensial som brobygger mellom små organisasjoner, frivillige og offentlige aktører. For organisasjoner som arbeider med integrering og kulturutveksling, kan frivilligsentralen være en verdifull ressurs – både som møteplass, informasjonskanal og samarbeidspartner. [...] For [vår organisasjon] vil det være særlig nyttig med tilgang til lokaler, informasjon om relevante støtteordninger, og mulighet for å delta i lokale*

*nettverk og arrangementer. (Leder for en frivillig organisasjon på inkluderingsfeltet)*

Intervjuer og fritekstsvar fra frivillige organisasjoner gir ellers grunn til å nyansere noe av inntrykket frivilligsentralene og kommunene selv gir på hvor stor rekkevidde de har. Disse svarene viser at det varierer hvor godt kjent frivilligsentralens tilbud i kommunen er, og hvor enige organisasjonslivet er i at frivilligsentralen er et bindeledd. Dette gjelder selv i kommuner der sentralene forteller at slike formål er vektlagt.

*Det er veldig lite informasjon ut til organisasjoner om frivillighetssentralene sin rolle og område. På mange måter tror øvrige organisasjoner at de er en "konkurrent" og ikke en samarbeidspartner. Om man hadde samlokalisert sentralene med organisasjoner så kunne samarbeid blitt mye bedre. Da kunne også de ulike organisasjonene hatt mye større nytte og verdi av hverandres arbeid. [...] (leder, frivillig organisasjon)*

Utfordringer med åpningstider trekkes også fram:

*Dei fleste tilboda frivilligsentralen har, er på dagtid. Då er [innvandrere] på introkurs eller i jobb. Svært få tilbod på kvelden. Her er ein og avhengig av frivillige som køyrer.*

At kjennskapen til frivilligsentralen varierer mellom ulike deler av frivilligheten lokalt, ut ifra hva frivilligsentralen har valgt å prioritere, er også naturlig. Her er et eksempel fra en frivillig organisasjon på kulturfeltet:

*Frivillighetssentralen i min kommune har det aller meste av sitt fokus knyttet til eldreomsorgen. [...] Over de få årene kommunen har hatt en slik enhet, har [...] dette dreid seg helt mot det som lokalt heter "Helse og friskliv". Den delen av frivilligheten som vi tilhører (kultur, kulturarv) har i liten grad nytte av frivillighetskoordinator og frivillighetssentralen (Leder, frivillig organisasjon på kulturområdet)*

En gjenganger fra idrettslag er et ønske om mer samarbeid.

*De kunne aktivt kontaktet idrettslagene om samarbeid, info og tiltak. (leder, idrettslag)*

*Det kunne vært rom for et større og mer systematisk samarbeid med idrettsforeninger som et ledd i å ta ned investeringsbehovet i idrettsforeningen med tanke på utstyr. Det er mulig å se for seg at noe utstyr kunne vært sentralt forvaltet på frivillighetssentralene og øremerket for utlån til disse. (leder, idrettslag)*

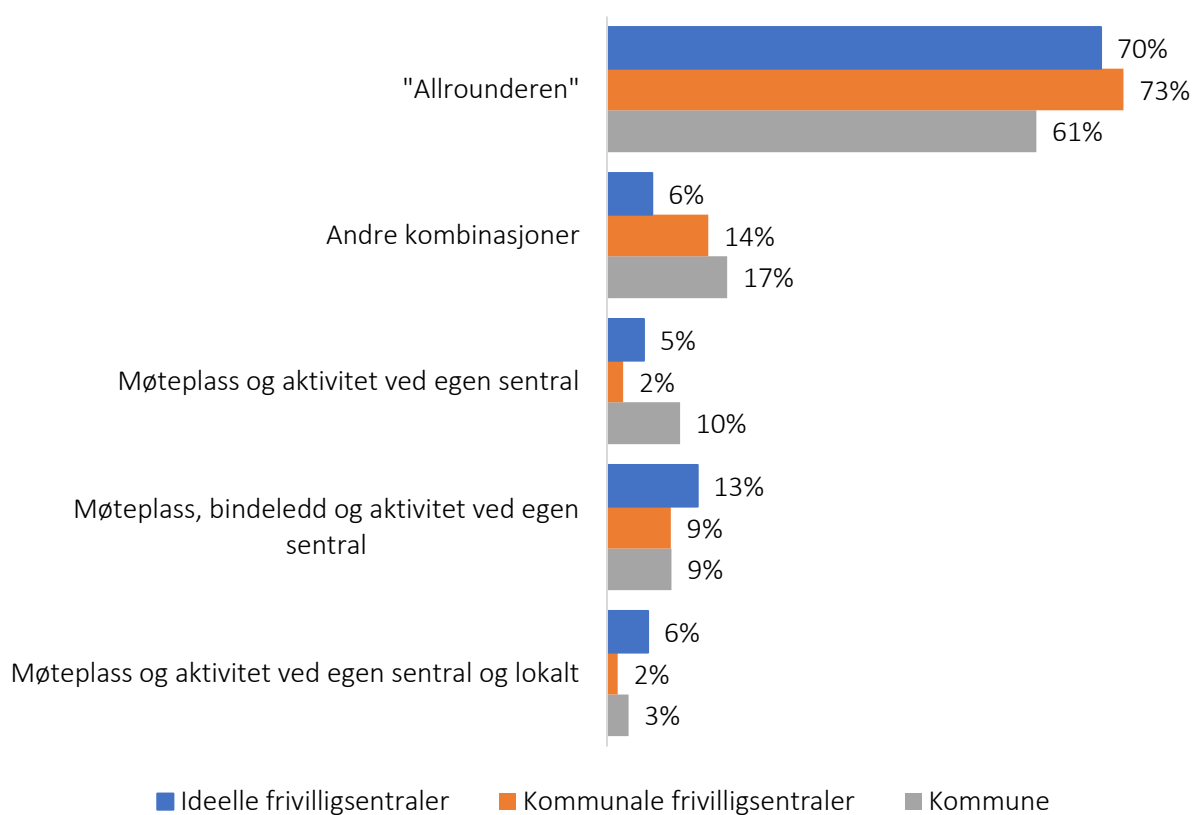
## Prioriteringen mellom formålene

Som vi drøftet i kapittel 3, er det tegn til at ulike sentraler har valgt å vektlegge de tre formålene i ulike grad. Mens noen inntar en rolle som en «allrounder» og arbeider med alle formålene i like stor grad, er det andre som prioriterer bindeleddsfunksjonen, aktiviteter eller møteplasser for brukerne eller å

være en sentral for ivaretagelse av de frivillige. Disse fire variantene er skissert i punktlisten på side 27, kapittel 3.

Intensjonen bak tilskuddsordningen, slik vi leser departementets høringsnotat, er at alle formålene skal arbeides med av den enkelte sentral. Dataene fra spørreundersøkelsen viser oss at det er 70 prosent av respondentene som ser på sin frivilligsentral eller frivilligsentralene i sin kommune som slike «allroundere» som oppfyller alle formålene.<sup>21</sup> Ca. 10 prosent oppgir at sentralen/sentralene oppfyller kravene om å være møteplass, bindeledd og aktivitet ved egen sentral, men at det ikke er helt i mål med å stimulere til aktivitet for lokal frivillighet ellers. Ca. 6 prosent mener at det er møteplass og aktivitet ved egen sentral som i størst grad nås, noe som samsvarer med «de frivillige» og «brukerne» i vektlegging av formålene.

Figur 5-6. Kombinasjoner av mål som frivilligsentralene oppfyller, etter respondentgruppe



«Allrounderen» er altså mest utbredt. Vi møtte representanter for denne gruppen i caseundersøkelsene. Representantene for de kommunale sentralene kunne fortelle om mange ulike typer aktiviteter, hvordan deres lokaler er en møteplass for ulike organisasjoner og hvordan de også fungerer som et bindeledd for foreningslivet i møte med kommunen.

Av samtaler med og svar på spørreundersøkelsen fra ulike frivillige organisasjoner fremgår det at det varierer hvor godt kjent frivilligsentralens tilbud er, og hvor mye organisasjonslivet mener at

<sup>21</sup> Med «allroundere» forstår vi her sentraler eller kommunerepresentanter som har svart «svært godt» eller «godt» både på spørsmålene om sentralen stimulerer til frivillig aktivitet i egen sentral, i andre lokale organisasjoner er en åpen møteplass for befolkningen og er et bindeledd mellom kommune, lokale organisasjoner og innbyggere.

frivilligsentralen gjør i alle disse rollene. Men selv frivillige organisasjoner som har hatt begrensa nytte av frivilligsentralens arbeid, trekker frem at de gjerne har et rykte for å gjøre en viktig innsats lokalt.

Men det betyr at det da også er om lag 30 prosent av frivilligsentralene som har gjort en nærmere prioritering av hvilke formål de arbeider mest med. Her er det viktig å påpeke at selv om det gjøres en prioritering mellom formålene, er ikke dette det samme som at et formål velges bort.

I kommuner med flere frivilligsentraler så vi hvordan en slik prosess med prioritering av formål kunne foregå. I to av kommunene med flere sentraler var innretningen at en eller flere av de kommunale frivilligsentralene utelukkende prioriterte arbeidet som bindeledd mellom frivillig sektor og kommunen. Det vil si at hvis de kommunale sentralene kunne beskrives som en møteplass, var det først og fremst for frivillige lag og foreninger i forbindelse med kurs og kompetanseheving, og ikke for befolkningen som helhet.

Motsatt arbeidet de ideelle frivilligsentralene utelukkende med å stimulere til frivillig innsats i egen sentral og med å være en møteplass. Disse frivilligsentralene hadde en større organisasjon i ryggen, og for dem var det først og fremst aktiviteter i «moderorganisasjonens ånd» som sto i fokus.

Sitatet under illustrerer denne arbeidsdelingen:

*Foreningene [og de ideelle sentralene] er opptatt av egen aktivitet. Sentralene har blitt en ressurs til å ta samarbeidet på tvers videre, og skaper aktivitet og kontakt på tvers. Dette arbeidet får et helt annet trykk med sentralene (Kommunal leder)*

De to casekommunene illustrerer poenget om at ordningens formål blir forstått ulikt. I den ene kommunen fremstod arbeidsdelingen mellom sentralene som et bevisst valg. Der var det i nyere tid opprettet sentraler som samlet sett skulle oppfylle ordningens formål. I den andre kommunen fremstod arbeidsdelingen i større grad som et resultat av at de ulike sentralene og kommunen vektla formålene i forskriften som ga mest mening ut fra egne ønsker og egen kompetanse.

I begge tilfeller var det først og fremst de kommunale sentralene som løste bindeleddsfunksjonen, mens de ideelle sentralene satte søkelys på formålene om aktivitet og møteplass. Flere av de kommunale sentralene vi har snakket med utenfor disse stedene uttrykker en skepsis til om ideelle frivilligsentraler vil være i stand til å dekke bindeleddsfunksjonen. En av de kommunale sentralene argumenterte her for at det var kommunen som kjente både foreningslandskapet og kommunestrukturen:

*Vi arbeider begge veier. Vi kan melde til politikerne og organisasjonene hva som skjer, og belyse spillerommet som finnes. Regelverket sier slik, viljen sier slik. Kapasiteten er dette. Politikerne vil mye, i hvert fall i forkant av valg, og etter valget strammer de gjerne inn på budsjettene. Og frivilligheten ønsker seg alltid mer, større pottter. Vi [i kommunale frivilligsentraler] er flinke på virkelighetsorienteringen – begge veier. (Daglig leder, kommunal sentral)*

Representanten pekte på at en sentral del av bindeleddsfunksjonen for hen var å jobbe inn mot andre kommunale enheter og avdelinger, for å sørge for at samarbeidet med frivilligheten skjedde på de riktige premisene. Hen var blant annet opptatt av at kommunen aldri skulle bestille tjenester fra frivilligheten:

*Det dummeste man kan gjøre er at å anta at organisasjonene uten videre kan hjelpe oss med det og det, slik mange tror. Det er et forhold som må pleies. Det synes vi [i de kommunale sentralene] det gir mening å jobbe med. (Daglig leder, kommunal sentral)*

De ideelle sentralene i samme kommune ga inntrykk av at de hadde stor nytte av rollen og tilnærmingen til den kommunale sentralen.

I casestudien har vi også sett eksempler på det motsatte. En informant uttrykte bekymring for at den kommunale sentralen i sin kommune ikke hadde god nok kjennskap til den lokale frivilligheten (da forstått som foreningslivet). Hen fryktet at dette kunne føre til en utkonkurrering av de frivillige organisasjonene på sikt.

Eksemplene fra casestudien viser at det er ulike perspektiver på hva som skal være formålet med de ulike typene sentraler. Eksemplene viser også at det flere steder er slik at sentralene ikke opererer som «allroundere».

## Er virkningene addisjonelle?

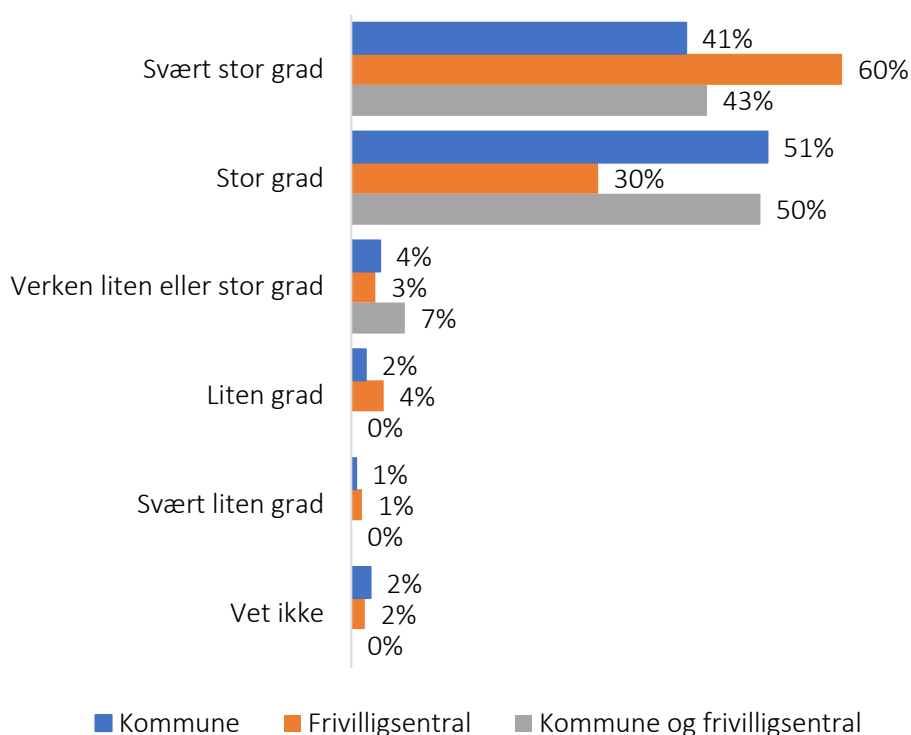
---

Vi har nå sett på de ulike resultatene frivilligsentralene oppnår. En sentral del av en tilskuddsevaluering er å vurdere om disse resultatene er addisjonelle. Addisjonalitet foreligger «i tilfeller der et høyere aktivitetsnivå eller en tilleggsproduksjon kan tilskrives en gitt tilskuddsfinansiert ressursøkning eller et annet tiltak.» (SSØ, 2007). Altså lurer vi på om det er slik at virkningene skyldes tilskuddet, og at de *ikke* ville oppstått *uten* tilskuddet.

Dette er et vanskelig spørsmål å vurdere. Vi har i stor grad basert oss på hva kommunene og sentralene selv mener.

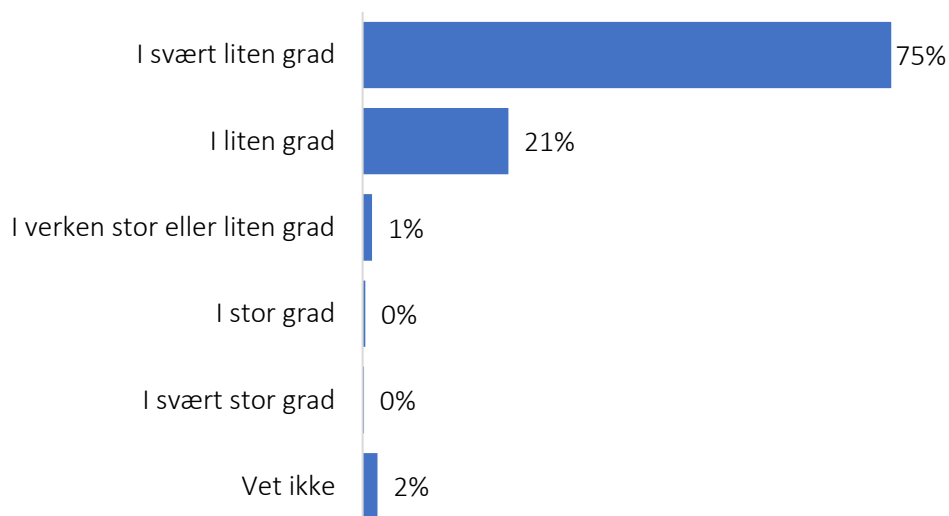
Fra spørreundersøkelsen ser vi at mottakerne av tilskuddet i all hovedsak er positive til at dagens tilskuddsordning bidrar til at frivilligsentralene oppnår målene i forskriften. Omtrent 90 prosent av alle som har besvart undersøkelsen, sier at den i stor eller svært stor grad bidrar til måloppnåelse. Her ser vi at særlig representantene for frivilligsentralene er positive, hvor 60 prosent av lederne for frivilligsentraler svarer at tilskuddet i svært stor grad bidrar til måloppnåelse.

Figur 5-7. I hvilken grad bidrar dagens statlige tilskuddsordning til at frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral oppnår målene i forskriften? Totalt og fordelt på type respondent (Kilde: Spørreundersøkelse til frivilligsentraler og kommuner, N = 522, 305/171/46)



I spørreundersøkelsen ser vi også at så godt som alle respondentene mener at frivilligsentralene ikke kunne opprettholdt dagens aktivitetsnivå uten det statlige tilskuddet (jf. figur 5-8). Dette gjelder for ulike typer organisasjoner, også frivilligsentralene som drives av organisasjoner med annet aktivitetstilbud lokalt.

Figur 5-8. I hvilken grad ville din frivilligsentral / frivilligsentraler i din kommune kunne opprettholdt dagens aktivitetsnivå uten det statlige tilskuddet til frivilligsentraler? (N: 551 | 170 / 305 / 46)



Det er altså svært få som sier at de kunne opprettholdt aktiviteten uten tilskuddet.

I samtlige case finner vi det samme: Så godt som alle informanter er tydelige på at de ikke ville ha oppnådd resultatene uten tilskuddet. Det peker gjerne på at verken kommunen, den frivillige organisasjonen eller andre eiere ville hatt midler til å finansiere en fulltidsstilling til daglig leder av frivilligsentralen. Uten en person i denne stillingen ville ikke formålene latt seg realisere.

Men vi ser noen unntak. I casestudien er det en daglig leder ved en kommunal sentral som sier at uten tilskuddet ville kommunen trolig finansiert stillingen selv, for å kunne beholde bindeleddsfunksjonen.

Videre forteller tre av sentralene i caseutvalget at organisasjonen de har i ryggen trolig ville prioritert midler til frivilligsentralen, men at de måtte ha nedskalert tilbudet. Disse eksemplene gir inntrykk av at det er noen frivillige organisasjoner som driver svært like tilbud uavhengig av statstilskuddet.

Vi ser også at noen kommuner har tatt i bruk tilskuddet for å finansiere tilbud for barn og unge som minner om fritidsklubber, og tilbud for eldre som minner om møteplasser i offentlig regi.

Betyr dette at tilskuddet ikke er så «addisjonelt» som ønskelig?

I denne evalueringen har vi ikke kunne dokumentere at tilbud finansiert med statstilskuddet ville eksistert som i dag også uten statstilskuddet. I de intervjuene der vi har spurt om dette er tilfellet, har informanten argumentert godt for hvordan tilskuddet gir merverdi eller andre gevinster enn det for eksempel en ordinært finansiert ungdomsklubb ville gitt.

Men vi merker oss at mange informanter har en viss bekymring for at dette kan bli tilfellet seinere, altså at det blir drevet frivilligsentraler som ikke er i tråd med ordningens intensjoner og som kan finansieres på andre måter. Vi kommer tilbake til dette under utilsikta resultater i kapittel 7.

## Oppsummering og vurderinger

---

Å dokumentere resultater av tilskuddsordninger er så godt som alltid utfordrende. Formålene i forskriften – som å stimulere til frivillig innsats – er store og brede. Vi ser det i sammenheng med at tilskuddsordningen er utformet i skjæringspunktet mellom kommunalt handlingsrom og frivillighetens autonomi, og at frivilligsentralene skal ha rom til å utføre aktiviteter tilpasset behovene og mulighetene i ulike lokalmiljøer og i ulike målgrupper.

Vi har i dette kapittelet overordna sett at måloppnåelsen – basert på egenrapportering - er god når det gjelder å stimulere til frivillig innsats i egen sentral og lokalt, som møteplass for befolkningen og som bindeledd.

Men selv om forutsigbarheten trekkes frem som god, og bedre enn i perioden når tilskuddet ikke var øremerka, er det mange som trekker frem at tilskuddsbeløpet er for lavt, at det har blitt lavere, og at det er for variabelt.

Det finnes også viktige unntak og variasjoner mellom ulike grupper i hvilke formål som sentralene legger vekt på. Det virker som at en del kommunale frivilligsentraler i størst grad ser seg selv som og arbeider med å være et bindeledd. En del ideelle sentraler mener at de i størst grad stimulerer til lokal aktivitet, særlig ved sin egen frivilligsentral.

Vi har også sett enkelte tilfeller av at en sentral prioriterer helt ned ett eller flere av formålene. Hvis intensjonen er at alle sentraler skal oppfylle alle formålene fra forskriftens formålsparagraf, og at det

er dette som gir frivilligsentralene et særpreg, så er dette i beste fall er på kant med intensjonene med tilskuddet. Det er vanskelig å gi en nærmere vurdering av omfanget av dette. Selv om 30 prosent av sentralene ikke passer inn i «allround»-kategorien, slik vi har definert det over, betyr ikke dette at det er formål som er fraværende i frivilligsentralenes drift. Breddekartleggingen vår tyder på at de aller færreste mener at ett eller flere av formålene passer dårlig for deres sentral. En kan også argumentere for at sentraler som arbeider som bindeledd, stimulerer til frivillig innsats og møter lokalt, selv om dette ikke skjer ved at frivillige deltar i aktivitet i frivilligsentralens lokaler.

## 6. Brede mål for tilskuddet

---

*I dette kapitlet skal vi se nærmere på om tilskuddet når de brede målene som er satt for tilskuddsordningen: Er det enkelt å søke om, motta og rapportere på tilskuddet? Har kommunene satt egne prioriteringer for frivilligsentralen lokalt? Er deltakelsen i frivilligsentralens aktiviteter bred, og er frivilligsentralen styrket som selvstendig enhet?*

### Mål for resultater og effekter

---

Under følger en vurdering av resultater og effekter på mål som ikke framgår direkte av tilskuddsordningens forskrift, men som inngår som en del av begrunnelsen og bakgrunnen for ordningen slik det blir redegjort for dette i forslaget til forskrift fra 2021. Vi ser på følgende problemstillinger:

1. Er det enkelt for kommunene å søke om og rapportere, og for frivilligsentralene å motta og rapportere?
2. Setter kommunen egne prioriteringer og mål for frivilligsentralene i sin kommune?
3. Er deltakelsen i frivilligsentralenes aktiviteter bred?
4. Er frivilligsentralene styrket som selvstendige enheter?

### Er søknader og mottak av tilskudd enkel?

---

Er det enkelt for kommunene å søke om og rapportere, og for frivilligsentralene å motta og rapportere?

Målsettingen om at det skal være enkelt for kommunene å søke om og rapportere om midler, og for frivilligsentralene å motta midler og rapportere om bruk, må forstås i lys av forenklingsreformen (Meld. St. 10 (2018-2019)). Departementet forventer at med kommunen som søker, vil det bli mindre byråkrati for frivilligsentralene (Kulturdepartementet, 2021).

I kapittel 3 beskrev vi kommunens rolle i ny forskrift, og hvordan aktørene vurderer denne rollen. Da så vi at de aller fleste kommuner og frivilligsentraler er enige i at kommunenes rolle i ny forskrift letter administrasjonsbyrden for sentralene (jf. figur 3-3). Men kommunene opplever heller ikke sin administrasjonsbyrde som stor, ifølge det de selv beskriver i fritekstsvar og intervju. De opplever selve søknads- og rapporteringsprosessen som svært enkelt.

Vi har heller ikke fått indikasjoner på at det er utfordringer med fristene for søknaden. Der andre søknadsbaserte tilskuddsordninger gjerne utlyser og utbetaler midler når kalenderåret er godt i gang, har denne tilskuddsordningen de siste to årene hatt søknadsfrist året før (før fremleggelse av statsbudsjettet).

Som vi så i kapittel 3 (og figur 3-3) oppgir et mindretall av kommunene at ansvaret de har fått for søknaden virker u hensiktsmessig, og at det like gjerne kunne vært gjort av frivilligsentralene. Enkelte kommuner opplever det som merarbeid at de skal gjøre en jobb med å søke for de ideelle sentralene. De peker på at de enten har for lite innsikt i hva disse frivilligsentralene gjør, eller at de ikke ser det som sin rolle å drive kontroll med disse sentralene.

Enkelte frivilligsentraler gir liknende tilbakemeldinger, og tar opp at kommunens representant ikke har tilstrekkelig innsikt i deres drift til å gi Lotteri- og stiftelsestilsynet et ærlig bilde på sine aktiviteter. I en av casene var representantene for de ideelle frivilligsentralene særlig opptatt av at det var prinsipielt krevende at kommunen gjennom denne søknadsprosessen fikk en rolle der de kunne styre hva frivilligheten skulle gjøre.

Vi ser tilbakemeldingene i lys av at kommunene må vurdere om frivilligsentralene oppfyller kravene i forskriften. Det inkluderer en vurdering av om frivilligsentralen er tilpasset lokale behov. Dette ansvaret er nok særlig krevende i større kommuner med en eller flere ideelle sentraler. Det kan også gjelde i kommuner med kommunal frivilligsentral på andre tjenesteområder enn den søkeansvarlige. Som vi pekte på i kapittel 3, er oppfyllelsen av kravene variert (det viser eksempelvis diskusjonen rundt kravet om rådgivende organ).

Det er et mindretall av frivilligsentralene som tidligere har meldt til Norges frivilligsentraler at de har utfordringer med å motta tilskuddet. I 2024 gjaldt dette 5 prosent av sentralene, og det var særlig knyttet til at kommunene som forvalter beholdt deler av beløpet som betaling for lokaler e.l. (Norges frivilligsentraler, 2025). Vi har registrert ytterst få slike innspill i vår evaluering.

Vår vurdering er at den tekniske siden ved søknadsprosessen er svært enkel, men at utfordringen for enkelte kommuner handler om at de ser søknaden som en type merarbeid som de mener at kommunens representant er lite kvalifisert for å gjøre.

Vi vektlegger likevel at de fleste, både kommuner og frivilligsentraler, ser kommunens rolle i ny forskrift som hensiktsmessig. Av datamaterialet fremgår det også at frivilligsentralene synes det er enkelt å motta midlene og rapportere på bruk. For frivilligsentralene utgjør tilskuddsordningen i det hele tatt lite byråkrati.

## Setter kommunen egne prioriteringer og mål for frivilligsentralene i sin kommune?

---

En sentral intensjon med forskriften er å styrke kommunenes koordinerende rolle i lokal frivillighet (Kunnskapsdepartementet, 2021). I høringsnotatet uttrykker departementet et ønske om at frivilligsentralene bør være en «sentral del av kommunenes helhetlige frivillighetspolitikk».

I tidligere prosjekter har vi funnet at ikke alle kommuner har frivilligpolitikk som et eget dokument, men i stedet har målsettinger som berører og inkluderer frivilligheten i andre planer, som kommuneplanens samfunnsdel (Hageberg m.fl., 2024). En relevant måte å undersøke om forskriften har ført til at kommunen ser på frivilligsentralen som en sentral del av frivillighetspolitikken, er derfor å undersøke om kommunen har satt prioriteringer og mål for frivilligsentralenes arbeid – uavhengig av om disse er forankret i en frivillighetspolitikk eller andre dokumenter.

Spørreundersøkelsen viser at et klart flertall av kommunene har satt lokale prioriteringer. Hvis vi teller opp dette pr. kommune, ved å se på svar fra både frivilligsentraler og kommunens ansvarlige søknadsperson, finner vi at 84 prosent av kommunene oppgir at det finnes lokale prioriteringer. I 9 prosent av kommunene oppgir respondentene ulike ting, noe som kan indikere at de lokale prioriteringene har en uavklart status. I kun 6 prosent av kommunene er respondentene enige om at det ikke finnes slike prioriteringer.

Alle seks casekommunene viser til målsettinger i kommunens overordna planverk, enten i form av kommuneplanens samfunnsdel eller en nærmere spesifisert temaplan. Samtidig er det ulikt hvordan mer spesifikke lokale prioriteringer er forankret i frivilligsentralen og kommune. En av casekommunene viser til at det er sentralens årsmøte som setter de mer detaljerte prioriteringene. Fire andre viser til at det mer er en avgjørelse i kommunen som ligger bak, eksempelvis ved enhetsleder eller kultursjef, men da i samråd med de kommunale frivilligsentralene.

De ideelle frivilligsentralene vi intervjuet setter i all hovedsak sine egne målsettinger og prioriteringer, med henvisninger til ulike former for lokale behov. Dette ser vi også i spørreundersøkelsen, hvor omtrent halvparten av de ideelle frivilligsentralene oppgir at de har satt sine egne prioriteringer.

Når vi i spørreundersøkelsen spør hvorvidt det er enighet om prioriteringene lokalt, svarer både kommunene og frivilligsentralene at det i svært stor eller stor grad er enighet.

Vår samlede vurdering er dermed at frivilligsentralene passer inn i kommunenes helhetlige frivillighetspolitikk, og at det er satt prioriteringer og mål for frivilligsentralene i det store flertall av kommuner. Om målene er tydelig forankret i kommunenes planverk eller overlatt til frivilligheten selv å finne ut av varierer, men etter hva vi kan se er det gjort lokale vurderinger om hva som er riktig lokalt.

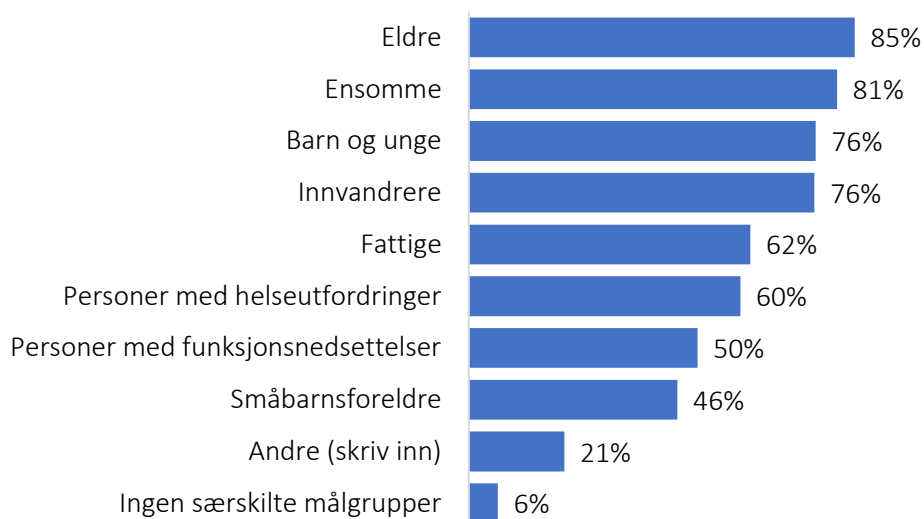
## Bred deltakelse i frivilligsentralens aktiviteter

---

Bred deltakelse handler blant annet om deltakelse uavhengig av kjønn, alder, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt. Fra tidligere vet vi at frivilligsentralene i Norge har en bred aktivitetsportefølje (Eimhjellen m.fl., 2020; Eimhjellen & Guribye, 2023; Hageberg m.fl., 2024).

Vi finner at disse er rettet mot mange ulike målgrupper. Vi spurte frivilligsentralene hvilke målgrupper de har aktiviteter for, med mulighet for å oppgi flere svar. Her ser vi at eldre og ensomme er de vanligste målgruppene for hhv. 85 og 81 prosent av sentralene, mens barn og unge er like bak sammen med innvandrere. Så er det et lite hopp ned til fattige og personer med helseutfordringer, fulgt av personer med funksjonsnedsettelse og småbarnsforeldre. Blant de som oppgir «andre grupper», oppgir ca. halvparten at de har alle som målgruppe.

Figur 6-1. Hvem er målgruppen for frivilligsentralens aktiviteter? Flere valg mulig. (N: 362)



Hvis vi forstår «ingen særskilte målgrupper» som at alle de nevnte målgruppene er aktuelle, er det totalt ca. 30 prosent av frivilligsentralene som har samtlige grupper som sin målgruppe. Deretter ser vi at sentralene har svært mange ulike kombinasjoner av disse målgruppene som sine målgrupper. I gjennomsnitt oppgir en frivilligsentral 6 av 10 målgrupper som sine målgrupper.

Vi finner små variasjoner i hvilke målgrupper som henholdsvis kommunale og ideelle sentraler har valgt seg ut. Vi ser heller ingen tydelige forskjeller mellom sentraler som er etablert på ulike tidspunkt. Vi finner videre ingen forskjeller mellom kommunale og ideelle sentraler, eller mellom året sentralene er opprettet og antallet målgrupper de oppgir.

I casematerialet finner vi noe variasjon i hvilke målgrupper som er i siktet til de ulike frivilligsentralene. Hjemmeboende eldre er en gjenganger. I kommunene med flere sentraler er gjerne målgruppene som nås ved den enkelte sentral noe smalere, mens sentralene i kommunen samlet når et bredt spekter av målgrupper. For distriktskommuner med flere sentraler var det også gjerne en gjenganger at bredt geografisk nedslagsfelt var viktig ved etablering av flere sentraler.

Dette er funn som er svært gjenkjennelige med tidligere undersøkelser som er gjort. I Eimhjellen m.fl. (2020) vises det resultater fra en spørreundersøkelse gjennomført i 2020 at eldre, ensomme, innbyggere generelt, innvandrere og barn og unge er de fem målgruppene som frivilligsentraler flest oppgir. Deretter følger fattige, personer med helseutfordringer, småbarnsforeldre og personer med fysiske helseutfordringer (Eimhjellen m.fl. 2020, s. 26). Prosentandelene er svært like andelene oppgitt i figuren over.

Hverken casematerialet eller breddekartleggingen gir oss sikker kunnskap om hvorvidt deltakelsen faktisk er bred. Det kan tenkes at gruppene ikke deltar i likt omfang, og det kan tenkes at det er andre grupper som ikke er i målgruppa som deltar mer.

Vår samlede vurdering er dermed at det ser ut til å være valgt ut nærmere målgrupper for frivilligsentralenes virke, i tråd med lokale prioriteringer og målsettinger. Disse kan til en viss grad sies å være brede. De er imidlertid i stor grad de samme som gruppene som frivilligsentralene arbeidet

med før innførselen av forskriften. Vi har ikke data nok til å si noe om hvorvidt deltakelsen faktisk er bred.

## Frivilligsentralen styrket som en selvstendig enhet?

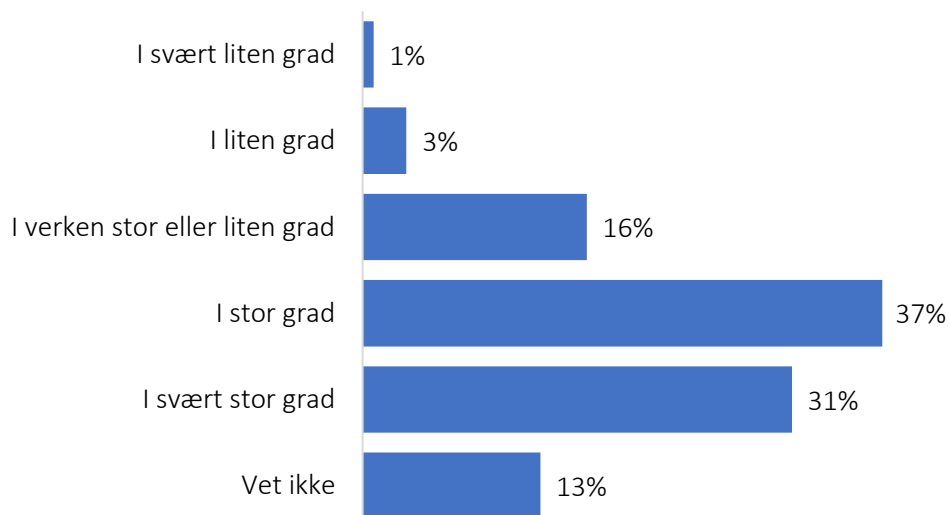
Det er et mål for frivillighetspolitikken at frivilligheten skal være en sterk og uavhengig sektor (Meld. St. 10 (2018-2019)). I vår kontekst kan det forstås dithen at tilskuddsordningen skal bidra til å gi frivilligsentralene en sterkere posisjon som selvstendige enheter lokalt. Departementets høringsnotat for forskriften viser til at det er viktig at frivilligsentralen skal være et supplement til offentlige tjenester, men ikke utføre lovpålagte tjenester. De skal stimulere til frivillig aktivitet, men ikke i konkurranse med annen frivillig aktivitet i kommunen. Staten ønsket altså å styrke frivilligsentralenes mellomposisjon.

Grepene som i høringsnotatet ble foreslått for å styrke selvstendigheten, var blant de grepene som ikke ble med til den endelige forskriften. Det ble foreslått å kreve eget styre, at sentralen skulle ha årsmøte og egne vedtekter, være registrert i Enhetsregisteret og at sentralen skulle ha frivilligsentral eller likelydende i navnet. Som nevnt i kapittel 3 ble kravet om styre endret til rådgivende organ, og det kreves ikke registrering i enhetsregisteret.

Det som ble innført var kommunen som et forvaltningsnivå med forskriften, med eksplisitt mål om å knytte kommunen og frivilligsentralen tettere sammen. Dette kan betegnes som et grep som vil gjøre frivilligsentralene mindre selvstendige.

Vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen om de var av den oppfatning at den statlige tilskuddsordningen har styrket frivilligsentralene som selvstendige enheter. Det viser figur 6-2 at et klart flertall oppfatter.

**Figur 6-2. Har den statlige tilskuddsordningen styrket frivilligsentralene som selvstendige enheter i kommunen siden den tredde i kraft i 2022? (N: 514).**



Her virker det rimelig å legge til grunn at respondentene sammenlikner dagens ordning med systemet var gjeldende før forskriften tredde i kraft, der tilskuddet var en del av rammetilskuddet til kommunene.

I caseundersøkelsene reflekterte de fleste informanter rundt viktigheten av å skille mellom frivillig innsats og offentlige tjenester, at frivilligsentralen ikke skal utføre lovpålagte tjenester og at frivilligheten ikke kan bestilles. Det er imidlertid langt ifra klart at dette er noe som kan tilskrives tilskuddsordningen.

En annen indikator enn respondentenes egenvurdering, er å se på om kravene som skulle bidra til selvstendighet er fulgt opp. Kravene i forskriften blir i stor grad oppfylt av et flertall, jf. figur 10-1 i vedlegget. Spesifikt når det gjelder kravene som var ment å styrke selvstendigheten ser vi at:

- ◆ Samtlige frivilligsentraler oppgir at de oppfylder kravet til navn,
- ◆ 97 prosent oppgir at de har eget regnskap og årsrapport,
- ◆ 94 prosent oppgir at de har et rådgivende organ.

Dette er høye andeler. Vi har imidlertid tidligere i rapporten pekt på at kravet til rådgivende organ i varierende grad blir ansett som relevant, særlig av kommunale frivilligsentraler. Vi har også stilt spørsmål ved hvordan dette blir fulgt opp i praksis, og om det egentlig i alle tilfeller bidrar til å gi frivilligheten lokalt en stemme inn i driften av frivilligsentralen.

Med kommunen som forvaltningsnivå kan det argumenteres for at sentralene er blitt tettere knyttet til kommunen. I casestudien og fritekstfelt i spørreundersøkelsen har vi også sett at noen av de kommunale frivilligsentralene ser på seg selv som en vanlig kommunal enhet:

*Hvis jeg skal være ærlig, så oppfatter jeg meg selv som en helt vanlig kommunalt ansatt. (Daglig leder, kommunal sentral)*

Øremerkingen av tilskuddet førte til at tilskuddet i all hovedsak går til frivilligsentraler. Når et flertall av respondentene sier at tilskuddsordningen styrker frivilligsentralene som selvstendig enheter, legger vi til grunn at det er denne endringen de aller fleste tenker på. Men utover det er det etter vår vurdering vanskelig å se hvordan dagens ordning styrker selvstendigheten til frivilligsentralene.

## Oppsummering og vurderinger

---

I dette kapittelet har vi sett nærmere på om tilskuddet når de bredere målene som er satt for tilskuddsordningen.

Er det enkelt for kommunene å søke om og rapportere på tilskuddet? Vår vurdering er at den tekniske siden ved søknadsprosessen er svært enkel, men at et mindretall av kommuner med forvaltningsansvar og frivilligsentraler ser søknaden som merarbeid som de mener at kommunens representant enten er lite kvalifisert for å gjøre, eller som det er overflødig at kommunens representant gjør. For mindre kommuner med en kommunal frivilligsentral kan dette gi mening. Men for andre kommuner kan dette være en indikasjon på at forskriftsgivers intensjon om at søknadsprosessen skal være en anledning for kommune og sentral å etablere og styrke samarbeid, i liten grad sees som relevant eller er noe som følges opp.

Av datamaterialet fremgår det også at frivilligsentralene synes det er enkelt å motta midlene og rapportere på bruk. For frivilligsentralene utgjør tilskuddsordningen i det hele tatt lite byråkrati.

Setter kommunen egne prioriteringer og mål for frivilligsentralene i sin kommune? Vår vurdering er at frivilligsentralene hos et flertall av kommunene passer inn i kommunenes helhetlige frivillighetspolitikk. Vi ser at det er satt prioriteringer og mål for frivilligsentralene i det store flertall av

kommuner. Om målene er tydelig forankret i kommunenes planverk eller overlatt til frivilligheten selv å finne ut av varierer. Uavhengig av det er det stor grad av enighet mellom kommune og frivilligsentral om målene som er satt.

Er deltakelsen i frivilligsentralenes aktiviteter bred? Vi vurderer at målgruppene for aktivitetene er noenlunde brede, og jf. avsnittet over er de forankret lokalt. Målgruppene som frivilligsentralene oppgir at de har valgt seg ut, er på aggregert nivå svært like målgruppene som frivilligsentralene oppga at de hadde i 2020. Det er dermed ikke tydelig om deltakelsen nødvendigvis er blitt noe bredere. Vi har ikke datagrunnlag i denne evalueringen til å si noe om hvorvidt faktisk deltakelse er bred.

Er frivilligsentralene styrket som selvstendige enheter med ny forskrift? Basert på spørreundersøkelsen ser vi at et flertall av aktører i feltet mener frivilligsentralenes selvstendighet har blitt styrket. Vår vurdering er at dette i hovedsak er knyttet til øremerkingen av midlene til drift av frivilligsentraler. Dette er et viktig moment i selvstendigheten. Utover dette kan vi vanskelig se at det har vært innført grep i forskriften som skal styrke frivilligsentralenes selvstendighet.

## 7. Utilsikta virkninger

---

*I dette kapitlet drøfter vi om tilskuddsordningen har utilsikta virkninger, og i så fall hvilke. Vi ser nærmere på forskriftens motivering av nyetableringer og mulig lekkasje av tilskuddsmidler til andre formål, konkurranse mellom frivilligsentralene og lokal frivillighet, og frivillig virksomhet på områder som er en del av kommunal tjenesteproduksjon.*

### Hva er utilsikta virkninger?

---

Med utilsiktede virkninger mener vi både virkningene som er uventede for ansvarlige myndigheter, og virkninger som myndighetene visste om, men som de ikke aktivt forsøker å oppnå med tilskuddsordningen. Vi vil særlig peke på tre slike utilsiktede virkninger:

1. Motivering til nyetableringer heller enn utvidelse av eksisterende sentraler, og mulig lekkasje fra tilskuddet til andre aktiviteter (herunder sentraler med avgrensa målgrupper),
2. Konkurranse mellom frivilligsentralene og lokal frivillighet om knappe ressurser (frivillige og pengemidler),
3. Mer frivillig virksomhet på områder som er en del av kommunal tjenesteproduksjon (juridisk, faktisk eller oppfattet).

### Nyetableringer over utvidelser av eksisterende tilbud

---

Det er særlig to virkninger av tilskuddsordningen som bekymrer både kommuner, frivilligsentraler og de ulike aktørenes representanter som KS og Norges Frivilligsentraler:

1. at det blir etablert for mange sentraler uten en tilsvarende vekst i bevilgningene, og
2. at disse sentralene arbeider på måter som er i strid med intensjonene for tilskuddsordningen.

I kapittel 5 så vi i delkapitlet om forutsigbarhet at mange representanter for frivilligsentraler og kommuner mener at statstilskuddet er for lavt i forhold til lønns- og driftskostnadene. Tilskuddet faller ytterligere som en konsekvens av at det siden 2022 har blitt etablert flere sentraler årlig, uten en tilsvarende vekst i bevilgningen. Utviklingen har vært særlig høy for driftsårene i 2025 og slik den p.t. ligger an for 2026.

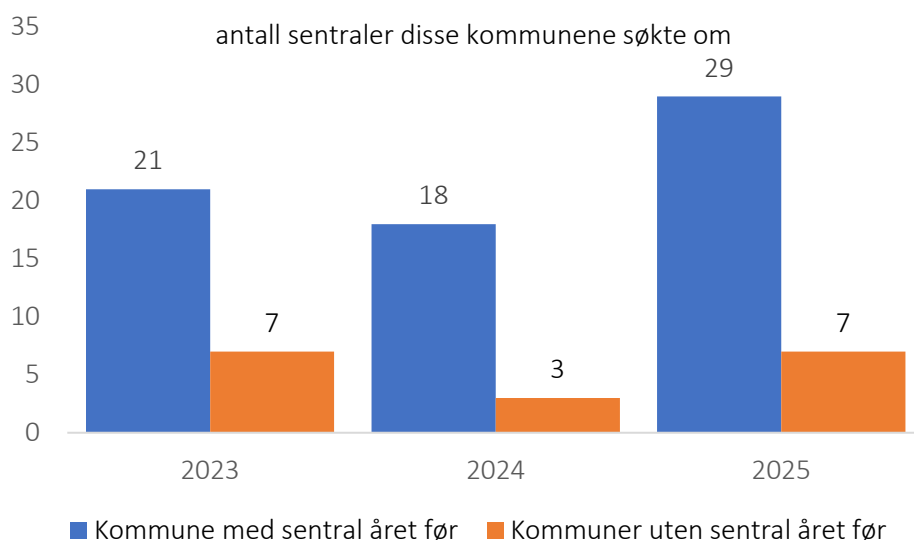
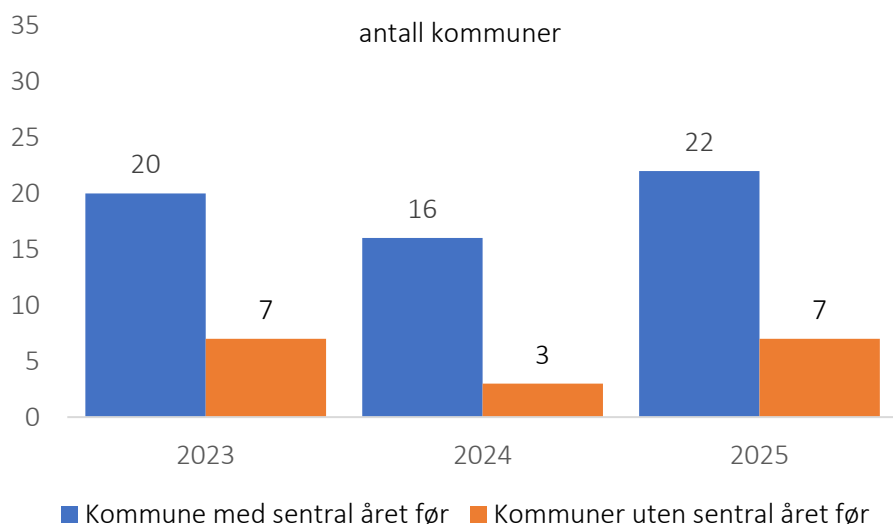
Utviklingen skjer som en konsekvens av ordningens utforming, som etablerer en finansieringsmodell som fordeler en lik sum til alle sentraler som oppfyller kravene i forskriften. Kravene er vide, åpne for tolkning og lite gjenstand for kontroll fra kommunene eller fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. Det er også i de aller fleste kommuner svært enkelt å søke og rapportere både for sentraler og for kommunen.

Dagens finansieringsmodell gir insentiver til å ha flere separate frivilligsentraler, heller enn større frivilligsentraler med konsentrerte ressurser.

Vi ser at de fleste kommuner som søker om nye sentraler, allerede har minst én frivilligsentral fra før (figur 7-1).

Her framkommer det også at antallet nye sentraler det er søkt om er større enn antallet kommuner som har søkt. Dette skyldes at et fåtall kommuner har søkt om flere nye sentraler i samme søknadsrunde (7 tilfeller fordelt på 4 kommuner).

**Figur 7-1. Antall kommuner og sentraler med søknad om etablering av nye sentraler, etter om kommunen hadde sentral året før eller ikke. Søknadsår. Kilde: Søknadsdata fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.**

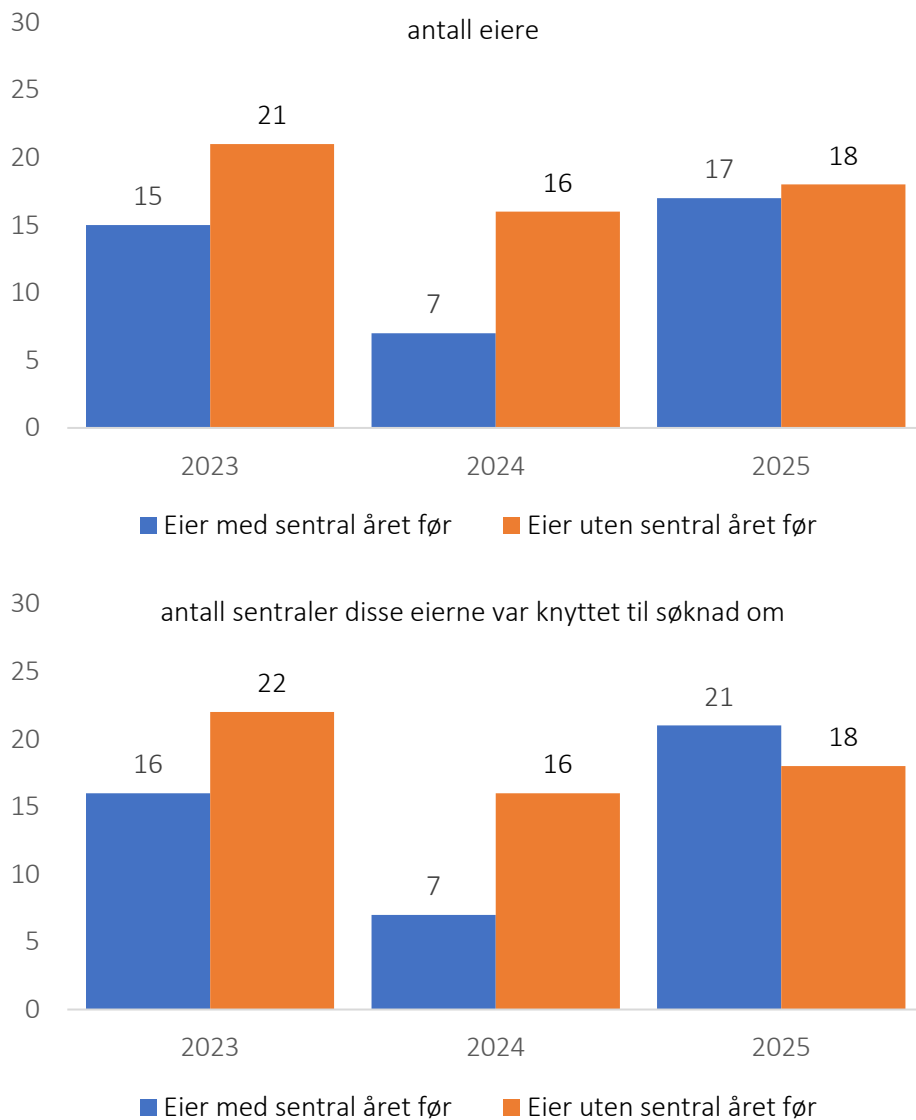


Denne veksten skjer både innad i virksomheter/ eiere som allerede står oppført som å eie en frivilligsentral, og nye eiere. I figur 7-2 viser vi hvordan de aller fleste søknader om nye sentraler er fremmet av eiere<sup>22</sup> som ikke sto oppført som eier av en frivilligsentral i året før i søknadsrundene i

<sup>22</sup> Identifisert med organisasjonsnummeret som står oppført som eier av sentralen som kommunen har søkt om å etablere. Tallene i figur 7-2 på stemmer ikke 100 % overens med tallene i figur 7-1. Dette skyldes at mens figur 7-1 viser søknader om nye sentraler basert på om kommunene får flere sentraler, viser figur 7-2 det basert på om eiere får flere sentraler. Det gjør at eierskifter, kommunale omorganiseringer og andre endringer som gjør at organisasjonsnummeret endres, blir registrert som en endring. I vårt tilfelle er vi kun interessert i endringer som skyldes reelle nyetableringer.

både 2023 og 2024. I 2025 ser vi at veksten er noenlunde jevnt fordelt mellom eiere som allerede hadde sentraler, og eiere som ikke tidligere hadde sentraler.

**Figur 7-2. Antall eiere og sentraler knyttet til søknad om etablering av nye sentraler, etter om eieren hadde søkt om frivilligsentral året før eller ikke. Søknadsår. Kilde: Søknadsdata fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.<sup>23</sup>**



Den utilsiktede virkningen er altså mekanismene i ordningen som motiverer til etableringen av nye sentraler fremfor utvidelse av eksisterende virksomhet. Tallene i figur 7-1 og 7-2 kan indikere at mekanismen spiller seg ut på både kommunenivå og eiernivå. Med det mener vi at det både dreier seg om at kommuner med eksisterende frivilligsentraler søker om etablering av flere nye sentraler plassert hos nye eiere, og at eiere av eksisterende frivilligsentraler utvider virksomheten ved å etablere nye frivilligsentraler

<sup>23</sup> Datagrunnlaget her er begrenset til de 62 kommunene som i perioden 2023-2025 en eller flere ganger har søkt om nye sentraler, jf. figur 7-1. Dette gjøres for å begrense innflytelsen på tallene fra andre endringer i eierstrukturen enn faktiske nyopprettelser.

Uavhengig av årsak, så har så langt hovedregelen vært at når nye sentraler etableres, faller tilskuddet til alle sentralene. Dette kan være noe av bakgrunnen for at enkelte informanter mistenker at noen av de nye etablerte sentralene representerer en form for lekkasje.

## Lekkasje til andre formål og mer spissa målgrupper?

En del informanter er i tillegg bekymret for at nyetableringene representerer **lekkasje**. Med lekkasje mener vi at noen av de nye sentralene arbeider på måter som er i strid med intensjonene for tilskuddsordningen (SSØ, 2007)<sup>24</sup>.

I kapittelet 5 skrev vi om noen slike utfordringer, i diskusjonen om tilskuddets addisjonalitet. Eksempler vi har fått høre om inkluderer møteplasser for eldre og ungdomsklubber i kommunal regi som nå er finansiert som frivilligsentraler. Vi har også hørt om det som må betegnes som frivillig organisasjoners helt ordinære aktivitet finansiert som frivilligsentral.

Samtidig har vi også skrevet om hvordan et flertall av sentralene selv oppgir at de arbeider i tråd med formålene og bidrar til måloppnåelse. En informant oppsummerer utfordringen på følgende måte:

*Problemet med forskriften er at kriteriene man har satt opp er veldig generelle. Man har noen [formål om å være] møteplass for alle og slike ting. Men et hvert seniorsenter i Norge og alle lokalavdelinger til Røde Kors tilfredsstillende de konkret målbare kriteriene. (Daglig leder, frivilligsentral).*

En videre tenkbar virkning av økt antall nyetableringer, er at nyetablerte sentraler vil ha et smalere og mer spesialisert sett av målgrupper enn det frivilligsentralene tradisjonelt har hatt.

Som nevnt i kapittel 4 om ordningens utforming, er det uklart for oss om forskriften åpner for at kommunene selv kan velge spesifikke målgrupper for en eller flere av sine frivilligsentraler, eller om målsettingene må forstås slik at alle frivilligsentraler skal kunne være åpne for alle bruker-grupper. Det virker rimelig at noen prioriteringer må kunne gjøres. Men det er heller ingenting i høringsnotatet for ny forskrift som antyder at en ønsket virkning av ny tilskuddsordning skulle være etablering av nye, spesialiserte frivilligsentraler med avgrensede målgrupper til f.eks. barn, barn som deltar i idretten eller eldre med demenslidelser.

Kort oppsummert er også dette en trend vi kan observere kvalitativt, men i liten grad kvantitativt:

Vi har allerede tidligere i rapporten sett hvordan det i enkelte av kommunene med flere frivilligsentraler var etablert en form for arbeidsdeling, der en eller flere kommunale frivilligsentraler prioriterte oppgavene med å være bindeledd, mens andre sentraler prioriterte oppgavene med å skape aktivitet og møteplasser for dels spissede målgrupper.

Etableringen av ung-sentraler kan sees på som en liknende form for utvikling av arbeidsdeling. Vi ser at antallet sentraler som har søkt om statstilskudd som har «ung» i navnet sitt har økt fra 8 stykker i 2022, til 22 stykker i 2025. Samtlige av disse er søkt om fra kommuner som allerede hadde minst en annen frivilligsentral.

---

<sup>24</sup> I perioden 2017-2021 var mange aktører bekymret for lekkasje av midlene som ble bevilget til kommunerammen uten øremerking til frivilligsentraler: Stortinget forventet riktignok at bevilgningen skulle gå til frivilligsentraler, men kommunedirektører landet rundt observerte helt korrekt at midlene ikke var formelt øremerket.

Det lar seg i liten grad belegge kvantitativt at nyere etablerte sentraler generelt har andre eller færre målgrupper, eller en svakere måloppnåelse:

- ◆ Antallet sentraler med et navn som tilsier en prioritering av unge er for lavt til at det gir mening å si noe om denne gruppen kontra andre sentraler.
- ◆ Vi finner ingen sammenheng mellom antallet frivilligsentraler i en kommune og når en frivilligsentral er etablert, og hvordan frivilligsentralene besvarer spørsmålene om sentralenes bidrag til forskriftens måloppnåelse.
- ◆ Vi finner heller ingen sammenheng mellom antallet frivilligsentraler i en kommune og når en frivilligsentral er etablert, og antallet målgrupper en frivilligsentral oppgir å ha.

Det vil si at vi ikke kan påvise at nyere sentraler i kommuner med eksisterende frivilligsentraler i større grad velger bort enkeltformål eller har færre målgrupper enn andre sentraler.

Det fåtallet av slike spissede sentraler vi har intervjuet som en del av evalueringen, peker gjerne på at målgruppen for brukere av sentralens tilbud kan være avgrenset til f.eks. barn og unge eller eldre, men at de har bred deltakelse innad i denne gruppen. De frivillige som deltar i sentralens aktiviteter, er også gjerne bredt sammensatt.

## Vurdering

Vår vurdering er at dette i større grad handler om at kriteriene i forskriften er svært brede, enn at det foregår utstrakt spekulering i å bruke midlene til andre formål enn det forskriften forutsetter. Vi har i evalueringen forsøkt å identifisere om det er frivilligsentraler som bryter med ordningens intensjoner. Utover et fåtall eksempler tidligere omtalt, er dette krevende. Noe av kjernen er at forskriftens formål er oppe til tolkning, slik at sentralene prioriterer så ulikt mellom de tre formålene at de mulig står i fare for å miste sitt særpreg.

Vår vurdering er at bekymringen for lekkasje bør tas på alvor. I mangel på en tydelig avgrensning av hvem som kan motta tilskudd, hva tilskuddet kan dekke eller begrensninger i finansieringsmodellen, vil dette problemet kunne bli større i tider med dårlig økonomi for kommuner og frivillige organisasjoner.

Til slutt vil vi også legge til at en videre virkning av en fortsatt vekst i antallet frivilligsentraler og fall i tilskuddsbeløpet, kan være at det blir mindre attraktivt å søke om dette tilskuddet. Som nevnt er det allerede i dag en rekke informanter som peker på at tilskuddet er for lavt til å dekke kostnadene til lønn, lokaler og annet. Det kan tenkes at dette i praksis vil utgjøre en form for selv-korreksjon, der et fallende tilskuddsbeløp per sentral vil gjøre at antallet søknader faller. Men hvilke miljøer som da vil stå igjen med mulighet til å stille med den egenfinansieringen som kreves for å etablere og drive en frivilligsentral er da et åpent spørsmål.

## Konkurransen mellom frivilligheten lokalt og frivilligsentralen

---

En annen problemstilling som opptar de sentrale aktørene på feltet, er faren for konkurranse mellom frivilligheten lokalt og frivilligsentralene. Det kan for eksempel gjelde konkurranse om frivillige, om oppgaver og om lokale midler og andre ressurser som lokaler. Faren for en slik konkurranse var en innvending fra Frivillighet Norge i deres høringssvar til ny forskrift for tilskuddsordningen (2021), og er

en tematikk som nylig ble diskutert på nytt i Kommunal Rapport med innlegg fra hhv. Frivillighet Norge og Norges Frivilligsentraler.<sup>25</sup>

Bidrar ordningen til uønsket og uhensiktsmessig konkurranse mellom frivilligsentralen og lokal frivillighet? I en tidligere studie fant vi at representanter for kommune og frivilligsentral fra distriktskommuner i liten grad så dette som en utfordring (Hageberg m.fl., 2024). I kommuner hvor ingen frivillige organisasjoner har midler til å ha ansatte, blir frivilligsentralen i stedet en svært viktig ressurs.

Vi finner et liknende bilde i denne undersøkelsen: Et flertall av både frivilligsentraler og kommunerepresentanter (60-80 prosent) opplever i liten grad eller svært liten grad at frivilligsentralen konkurrerer med frivillige organisasjoner lokalt om frivillige.

Vi ser imidlertid også at en viss andel av de ideelle frivilligsentralene i større grad ser på dette som en utfordring: Jf. figur 7-3 er det ca. 15 prosent av de ideelle frivilligsentralene som opplever at deres frivilligsentral i stor eller svært stor grad konkurrerer med frivillige organisasjoner om midler. Vi vet lite om bakgrunnen for dette. Det kan for eksempel dreie seg om organisasjoner som har søkt om prosjektmidler og vært i direkte konkurranse med andre frivillige organisasjoner om tildelinger.

Vi spurte de frivillige organisasjonene det samme spørsmålet. Svarene deres er plottet inn i figur 7-3 og 7-4. Heller ikke disse så på dette som en utfordring, hverken når det gjaldt konkurranse om frivillige eller midler. Her var det også en betydelig andel av de spurte som av ulike grunner ikke finner problemstillingen relevant, eller som ikke visste nok om problemstillingen til å ta stilling. Ser vi bort ifra de som har svart «ikke relevant» eller «vet ikke», er det hhv. 86 prosent og 75 prosent som i liten eller svært liten grad opplever konkurranse fra frivilligsentralen om midler eller frivillige.

Blant de som opplever konkurranse om midler, trekkes det blant annet frem at frivilligsentralens gratis utlån av lokaler kan konkurrere med en annen forenings inntektskilde:

*Uønsket konkurranse på utleie av lokaler. Frivilligsentralen låner ut lokaler gratis, eller svært svært billig, mens vi må leie ut for å dekke våre kostnader. (Leder av frivillig organisasjon på kulturfeltet)*

Et par fritekstsvaer fra en organisasjon belyser ulike mulige grunner til at disse ikke ser dette som en utfordring – deltakelse i frivilligsentralens aktiviteter utelukker ikke deltakelse i den frivillige organisasjonen, og at frivilligsentralen sees som en ressurs:

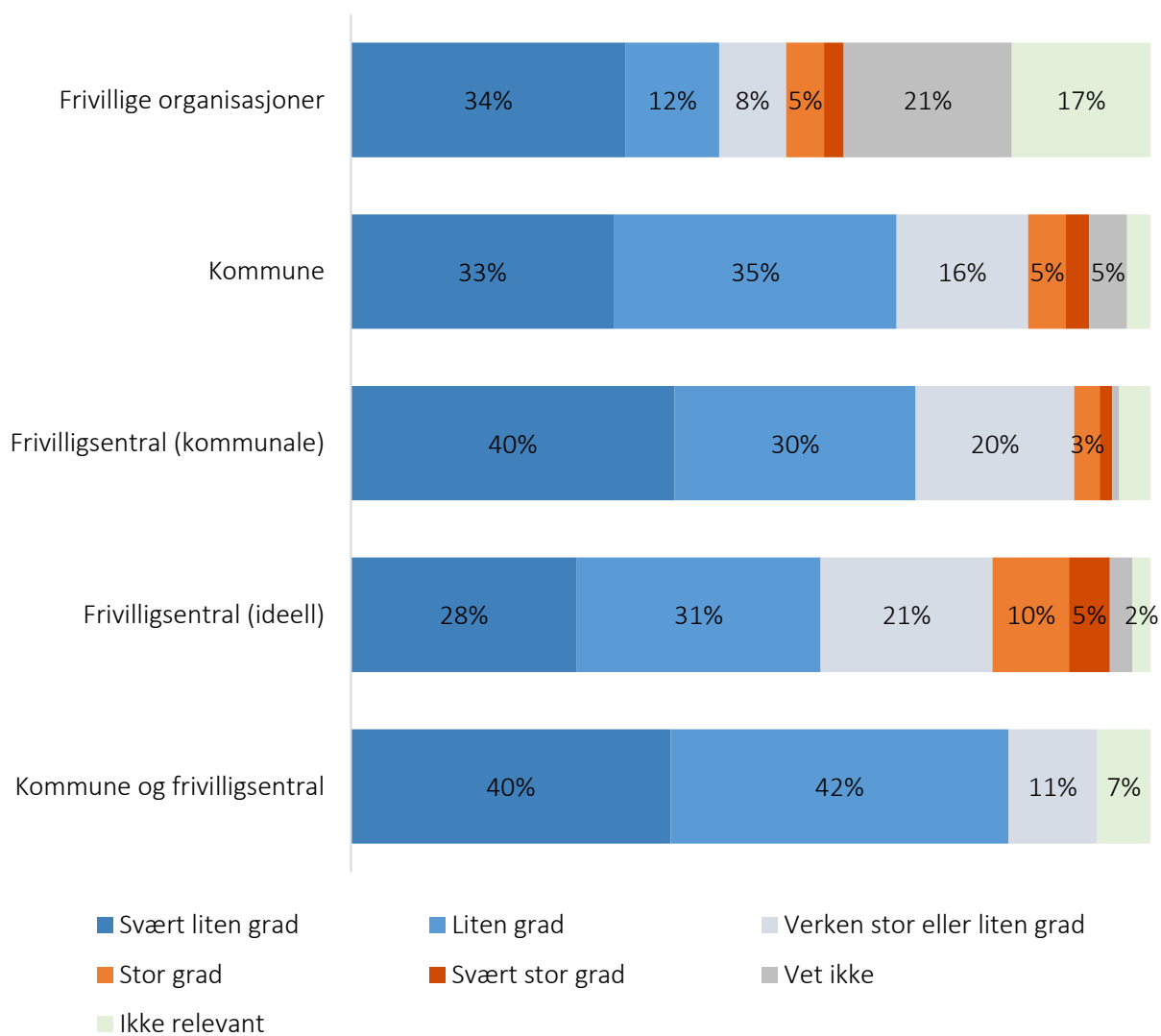
*Språkkafe drives av frivillige gjennom frivillighetssentralen lokalt og kommunalt. Vår organisasjon har medlemmer som deltar som frivillige, både som medlemmer av [vår organisasjon] og uten å påkalle medlemskap. Det ene utelukker ikke den andre. (Leder for en frivillig organisasjon på inkluderingsfeltet)*

*Frivilligsentralen [...] har vært et stort løft for frivillig arbeid i kommunen. Bedre koordinering og bedre dialog mellom organisasjoner, samt mye info om tilskuddsordninger og mange positive aktiviteter i frivilligsentralens regi. Dette*

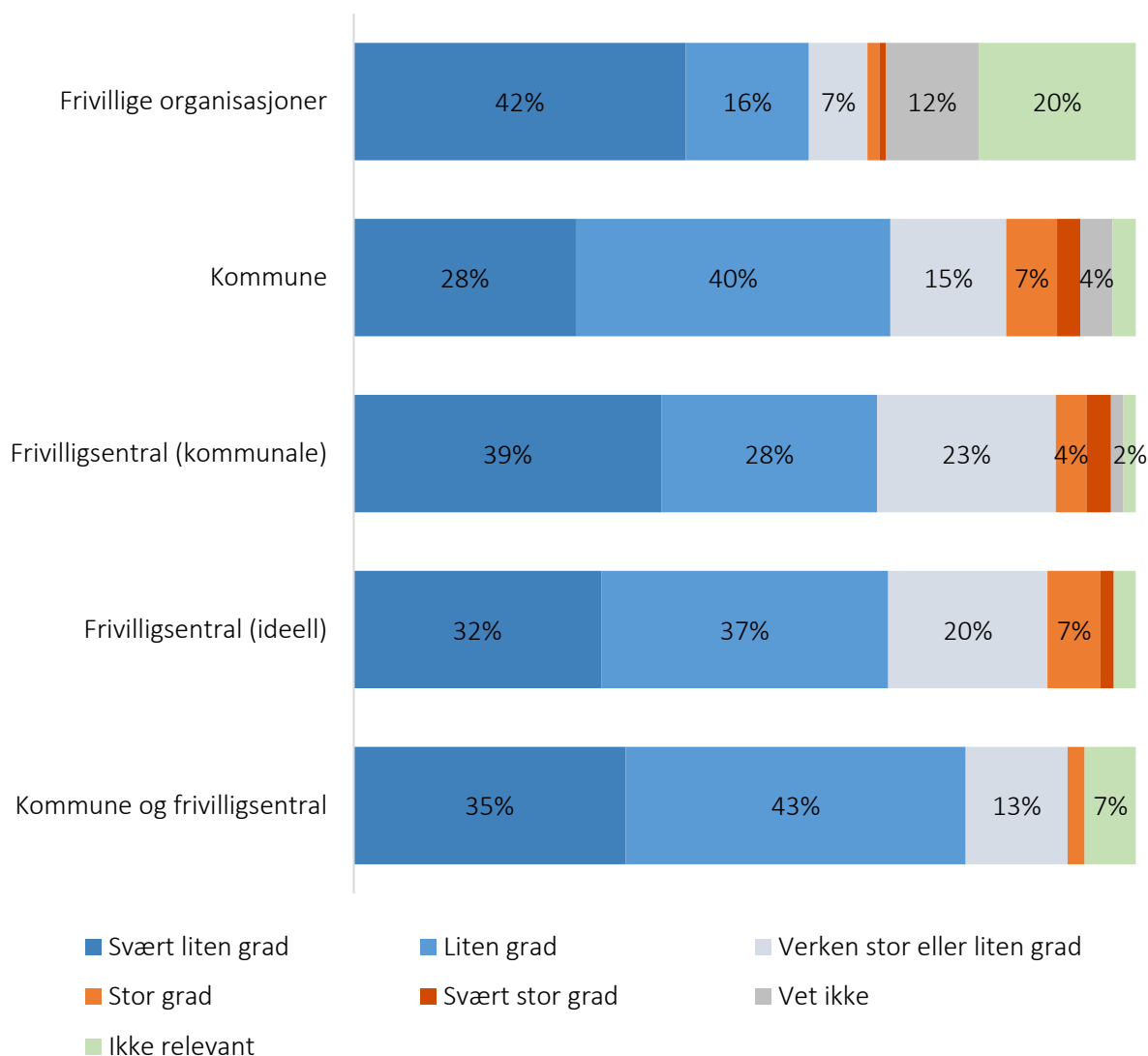
<sup>25</sup> Frivillighet Norge: <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/skal-kommunen-organisere-frivilligheten/829594>, NFS: <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/frivilligsentralene-er-ikke-en-konkurrent-til-frivilligheten/833315>.

avlaster allerede slitne frivillige organisasjoner der få nøkkelpersoner har for mange verv. (Leder for lokalt grendelag)

Figur 7-3. I hvilken grad opplever dere at frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral konkurrerer med frivillige organisasjoner lokalt om midler? (N: Frivillige organisasjoner: 2 364, frivilligsentral (ideell): 177, frivilligsentral (kommunal): 127, kommune: 169, kommune og frivilligsentral: 46)



Figur 7-4. I hvilken grad opplever dere at frivilligsentralene i din kommune / din frivilligsentral konkurrerer med frivillige organisasjoner lokalt om frivillige? (N: Frivillige organisasjoner: 2 364, frivilligsentral (ideell): 177, frivilligsentral (kommunal): 127, kommune: 169, kommune og frivilligsentral: 46)



Flere av informantene i caseutvalget fortalte oss at de var bevisst på denne tematikken, men at de ikke så på konkurranse mellom frivilligheten lokalt og frivilligsentralen som en utfordring. I stedet ønsket de alle tilbud og møteplasser velkomne, som en informant uttrykket slik:

*Jeg tenker at så lenge barn og unge møter, så er det bra med mye tilbud (...) Alle trenger møteplasser og bred dør for å komme med. Da trenger vi mange arenaer. En er gjerne med der man liker folk. (Daglig leder, ideell frivilligsentral)*

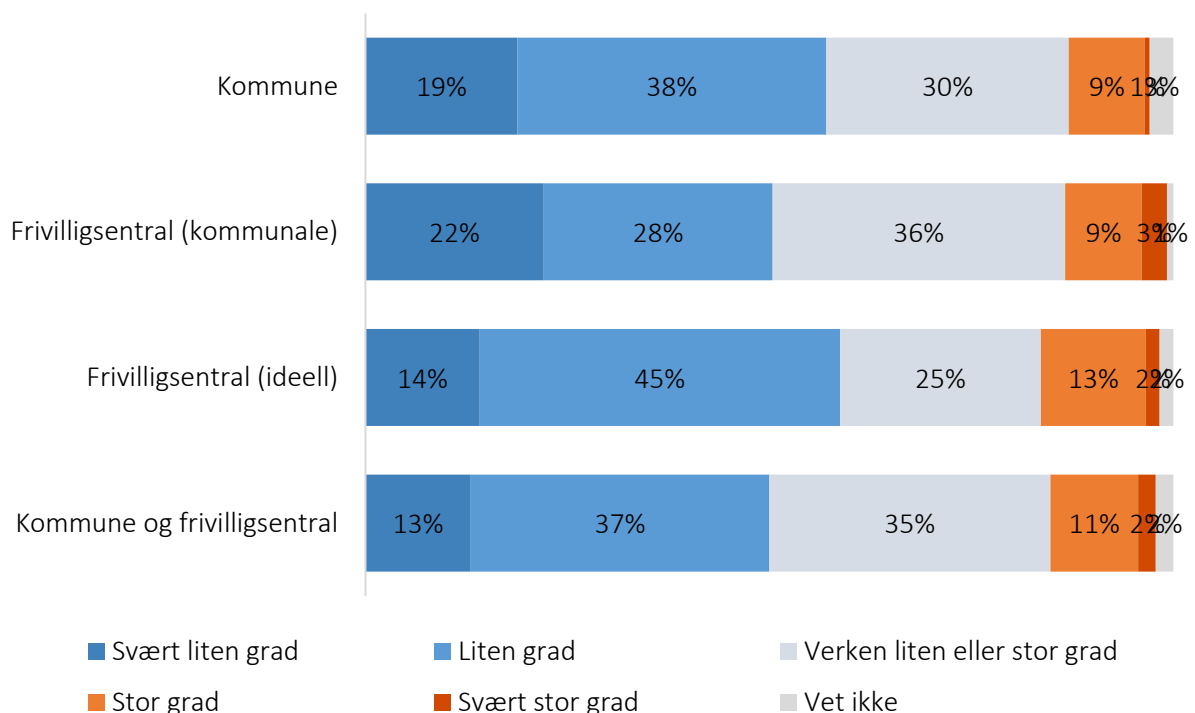
## Tilskuddet som driver av konflikter mellom kommune og frivillighet

En siste mulig utilsikta effekt som vi har sett nærmere på i evalueringen er faren for konflikter mellom frivillighet og kommune, med frivilligsentralen i midten. Man kan tenke seg at forskriften bidrar til at grensene mellom hvilke tjenester som skal leveres av kommunen, av frivilligsentralen og av frivilligheten ellers blir mindre tydelige.

I vår undersøkelse av frivilligsentralenes rolle i samskaping av velferdstjenester, så vi hvordan representanter for frivilligheten og kommunen hadde dels svært ulike syn på hvordan frivillige og frivilligsentralen kunne bidra inn i kommunale velferdstjenester (Hageberg m.fl., 2024). Opplevelsen av at kommunen gjennom frivilligsentralen ble en bestiller av frivillig innsats til oppgaver som tidligere var utført av kommunen, forekom enkelte steder. Særlig ledere for kommunalt eide sentraler som var ansatt i kommunen, opplevde dette som en krevende situasjon. Dette gjaldt dels uavhengig av om det kommunale tjenestetilbudet faktisk var en del av ikke-lovpålagte tjenester. Det som så ut til å ha betydning var om tjenesten ble oppfattet som kommunens ansvar.

I vår spørreundersøkelse spurte vi om det var en utfordring med utydelige grenser mellom frivilligsentralens tilbud og kommunale tjenester. 56 prosent av respondentene mener at dette i liten eller svært liten grad er en utfordring. Dette gir et betydelig mindretall på 30 prosent som plasserer seg i midt-kategorien, og en liten andel på 13 prosent som mener at det i stor eller svært stor grad er en utfordring.

**Figur 7-5. I hvilken grad er det en utfordring med utydelige grenser mellom frivilligsentralens tilbud og kommunale tjenester? (N: 522)**



Her ser vi at informantenes svar ikke følger noe tydelig mønster avhengig av hvilken institusjon de representerer.

Mange av informantene i caseundersøkelsen er opptatt av denne problemstillingen, og tegner et bilde av at dette er et komplisert felt. Flere sentraler viser til at dette er noe de arbeider med jevnlig opp mot kommunen, for å sikre at alle forstår hvilke grenser og prinsipper som gjelder for frivillig innsats. Flere er opptatt av at det ikke er så enkelt som å peke på forskjellen på lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester. For eksempel kan eldre ha ulike vedtak om tilbud som hjemkjøring av mat, noe som skaper en gråsoner.

Særlig der kommunen har opprettet sentraler på eget initiativ, kan slike gråsoner mulig oppstå som en virkning av tilskuddet. Det er imidlertid et mindretall av sentralene som opplever denne utfordringen.

## Oppsummering og vurdering av utilsikta virkninger

---

I dette kapittelet har vi fastslått at det er enkelte utilsikta virkninger av tilskuddsordningen.

For det første har vi sett at tilskuddsordningen gir insentiver til å etablere nye sentraler, heller enn utvidelse av eksisterende sentraler. Det fører til en nedgang i tilskuddsbeløpet til den enkelte sentral, hvis ikke totalbeløpet bevilget til tilskuddsordningen økes tilsvarende. Dessuten er flere informanter bekymret for om flere av disse nyetableringene representerer en lekkasje, der tilskuddet går til aktiviteter som ikke oppfyller ordningens intensjoner. Å holde liv i kommunale ikke-pålagte tilbud eller finansiere ordinær drift hos frivillige organisasjoner er blant eksemplene som nevnes.

Vi finner ikke belegg for utstrakt lekkasje, men uten grep i tilskuddets utforming eller forvaltning, er det fare for at det blir et større problem fremover.

Uavhengig av om nyetableringer vil gi lekkasje eller ikke, vil insentivene til nyetableringer av sentraler fortsette å gi flere nye sentraler, som igjen driver tilskuddet nedover slik det så langt har gjort. Mange peker på at tilskuddet allerede i dag er for lavt til at det, sammen med lokal egenfinansiering på 40 %, dekker de faktiske lønns- og driftskostnadene ved å drive en frivilligsentral.

Vi har også sett nærmere på hvorvidt det eksisterer konkurranse mellom frivilligsentralene og lokal frivillighet om knappe ressurser. Dette er ikke en utfordring som frivilligsentraler, kommuner eller frivilligheten selv gir uttrykk for i vår undersøkelse. Det er allikevel en utfordring som bør ha oppmerksomhet, siden virkningene kan være mer langsiktige enn det vi har klart å avdekke i denne undersøkelsen. Frivillighet på velferdsfeltet, som frivilligsentralene kan sies å representere, er et begrenset fenomen i Norge i dag. Fra ulike offentlige myndigheter i stat og kommune er det knyttet store forventninger til velferdsfrivilligheten i årene framover. Tilskuddsordningen er utformet for å sikre samspill mellom kommune og frivillighet i spørsmål om drift og opprettelse av frivilligsentraler, og frivilligheten skal på papiret ha en rolle i et rådgivende organ. Som vi har pekt på, er dette noen av delene av forskriften som kommunene i dag finner det mest krevende å følge opp og forvalte. For å sikre at konkurranse mellom frivillighet og frivilligsentral forblir en mindre aktuell problemstilling i praksis, er det viktig at denne forvaltningen fungerer etter hensikten.

Til slutt så vi på om tilskuddet til frivilligsentraler bidrar til utfordringer med utydelige grenser mellom frivilligsentralens tilbud og kommunens tjenestetilbud. Her er det en andel på noe over 10 prosent som melder om at dette er en utfordring. Flere informanter viser at de er tydelig opptatt av dette.

Særlig sentraler som arbeider mye med bindeleddsfunksjonen ser avklaringer av og arbeid med disse grensene som en viktig del av sitt arbeid.

## 8. Oppsummering og diskusjon

---

Formålet med tilskudd til frivilligsentraler er å «bidra til å skape gode og forutsigbare rammevilkår for frivilligsentraler. Frivilligsentralene skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor». Vårt oppdrag har vært å vurdere om ordningen er utformet og forvaltet på en måte som er i tråd med dette formålet, og om de ønskede resultatene og effektene av oppnås.

### Hovedfunn oppsummert

---

#### Er ordningen hensiktsmessig utformet?

Gjennom spørreundersøkelsen oppgir det store flertallet av frivilligsentraler og kommuner at det er enkelt å forstå hva målene for tilskuddsordningen er. Det store flertallet vurderer også kravene til frivilligsentraler som relevante. Flertallet av de sentrale aktørene, og særlig kommunene selv, oppgir i spørreundersøkelsen at det er enkelt å forstå hva kommunens rolle i tilskuddsordningen er, og at de er tildelt en hensiktsmessig rolle.

Mer kritiske stemmer tar opp dels praktiske og dels prinsipielle innvendinger. En praktisk innvending er at kommunen har for lite kjennskap til hva frivilligsentralene gjør, til å ha en reell funksjon som forvalter av tilskuddet. Etter vår vurdering handler dette mer om kommunenes forståelse av sin rolle og hvordan det legges til rette for den, enn utformingen av tilskuddsordningen som sådan.

Mer prinsipielt innvendes det at kommunen med forvalterrollen gis en innflytelse over frivillig sektor som ikke er i tråd med prinsippet om en sterk og uavhengig sektor. Vi har i vår evaluering i liten grad tatt prinsipiell stilling til dette grepet i utformingen, men har lagt til grunn at det er i tråd med intensjonen om å balansere frivillighetens autonomi og kommunen som koordinator.

Casestudien viser at formålsbeskrivelsen blir tolket på svært ulike måter. Slik vi leser forskriften og departementets høringsnotat skal den enkelte sentral *både* 1) stimulere til frivillig innsats, 2) være åpne møteplasser for befolkningen og 3) være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor. Det er ikke alle aktørene som tolker at sentralene skal være slike «allroundere».

Forskriften forsøker å ivareta kommunens og frivilligsentralenes handlingsrom gjennom sin brede formålsbeskrivelse. Å gi disse aktørene et handlingsrom, er i tråd med intensjonene for ordningen. Etter vår vurdering ser det imidlertid ut til at dagens handlingsrom har ført til tolkninger av formål og krav som ikke er i tråd med ordningens intensjoner.

#### Er ordningen hensiktsmessig forvaltet?

Kommunene skal bruke sin lokale kunnskap – det vil si kunnskap om hvilke sentraler det er behov for i kommunen – når de vurderer hvorvidt en sentral skal bli inkludert i søknaden om midler. Kommunene gir tilbakemeldinger om at de har god kjennskap til det som rører seg i frivilligheten og at de har god dialog med aktørene her. Her er det viktig å ha med seg at de fleste kommuner har en eller to frivilligsentraler, og at landskapet dermed i utgangspunktet burde være oversiktlig.

Samtidig ser vi at det varierer hvor aktivt forvaltningsansvaret hos kommunene forstås og utøves. Kun 22 prosent av kommunene opplever at de i svært stor eller stor grad har handlingsrom til å avslå søknader fra sentraler som ikke er tilpasset lokale forutsetninger og behov.

Videre finner vi i evalueringen eksempler på at frivillig sektor ikke blir involvert i beslutninger om drift, nedleggelse og opprettelse av sentraler (jf. forskriftens § 3). For noen kommuner fremstår det uklart hvordan de skal få dette til, særlig når sentralen er kommunal, eller når kommunen har et stort eller geografisk spredt foreningsliv. Ordningen har imidlertid intensjoner om at kommunen skal ha et nært samarbeid med frivilligheten i disse spørsmålene. Etter vår vurdering er det ikke opplagt for alle kommunene hvordan de skal forvalte rollen sin i tråd med forskriften på dette punktet.

Det varierer også hvordan kravene til frivilligsentraler i forskriftens §7 blir forstått og hvorvidt de blir oppfylt. Selv om et flertall av frivilligsentralene oppgir at de oppfyller kravene, finner vi når vi går ned i detaljene at det er uklart om kravene faktisk er oppfylt i tråd med intensjonene. Det gjelder særlig kravet om rådgivende organ (§7c), der det både varierer om frivilligheten er representert, og om organet har reell påvirkningskraft på frivilligsentralenes drift. Etter vår vurdering er utformingen tydelig, men det er svakheter ved hvordan det forvaltes.

Vi har forståelse for de opplevde utfordringene med involvering av frivillig sektor. Det er opplagt krevende for en kommune å skulle involvere selv de delene av organisasjonslivet som typisk har aktiviteter på frivilligsentralens område. Det samme vil gjelde for en frivilligsentralens styre eller rådgivende organ.

Samlet sett er vår vurdering at forvaltningen i kommunen overordnet sett er hensiktsmessig for å nå målene for tilskuddet. Dataene våre gir oss ikke grunnlag til å slutte at det er utbredt med drift i strid med forskriftens formål eller krav. Men vi mener det er grunn til at ansvarlige myndigheter bør se nærmere på hvordan oppfyllelse av formål og krav følges opp av kommunene og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Dette kan også innebære tydeliggjøring av intensjonen i forskriftens utforming. Dette gjelder særlig for følgende forhold:

- ◆ grepene i forskriften som skal sørge for samarbeid mellom kommune, frivillighet og frivilligsentral,
- ◆ hvordan de ulike formålene og en prioritering mellom dem forstås,
- ◆ kommunens handlingsrom til å avslå søknader som ikke er tilpasset lokale forutsetninger og behov.

## Oppnår tilskuddsordningen de ønskede resultatene?

Tilskuddsordningen når i hovedsak målene for ordningen.

- ◆ For det første opplever frivilligsentralene ordningen med et øremerket tilskudd som forutsigbar, selv om mange trekker frem at tilskuddsbeløpet er for lavt og har blitt lavere.
- ◆ For det andre vurderer kommunene og frivilligsentralene måloppnåelsen som høy når det gjelder å stimulere til frivillig innsats i egen sentral og lokalt, være en møteplass for befolkningen og utgjøre et bindeledd. 70 prosent oppgir at de oppnår alle disse målene på en god måte.

Vårt inntrykk basert på det innsamlede datamaterialet er at en del kommunale sentraler i størst grad arbeider med å være et bindeledd, mens en del ideelle sentraler i større grad vektlegger å stimulere til lokal aktivitet, særlig ved sin egen frivilligsentral. Samtidig betyr dette at ikke alle frivilligsentraler

prioriterer alle formål. Vi har sett at en sentral i praksis kan arbeide svært lite som bindeledd, men allikevel peke på at de arbeider i tråd med formålet. Vi har også sett enkelt eksempler på sentraler som prioriterer helt ned ett eller flere formål, men dette er ikke veldig tydelig i datamaterialet.

Vi finner også indikasjoner på at flere av de brede målene i statlig frivillighetspolitikk som tilskuddsordningen skal bygge opp under nås.

- ◆ Det gjelder mål fra forenklingsreformen, som sier at det skal være enkelt å søke om, motta og rapportere på midler.
- ◆ Det gjelder også mål om helhetlig frivillighetspolitikk. At et klart flertall av kommunene setter lokale prioriteringer for frivilligsentralene i sin kommune, og at de fleste opplever at det er enighet mellom kommunen og frivilligsentralene om disse prioriteringene, tolker vi som en indikasjon på at frivilligsentralene inngår i en helhetlig politikk. Om målene er tydelig forankret i kommunenes planverk eller overlatt til frivilligheten selv å finne ut av, varierer. Uavhengig av det, er det stor grad av enighet mellom kommune og frivilligsentral om målene som er satt.

Er deltakelsen i frivilligsentralenes aktiviteter bred? Vi vurderer at målgruppene for aktivitetene er noenlunde brede. Målgruppene som frivilligsentralene oppgir at de har valgt ut, er på aggregert nivå svært like målgruppene som frivilligsentralene oppga at de hadde i 2020. Det er dermed ikke tydelig om deltakelsen nødvendigvis er blitt noe bredere.

Er frivilligsentralene styrket som selvstendige enheter med ny forskrift? Basert på spørreundersøkelsen ser vi at et flertall av aktører i feltet mener frivilligsentralenes selvstendighet har blitt styrket. Vår vurdering er at dette i hovedsak er knyttet til øremerkingen av midlene til drift av frivilligsentraler. Dette er et viktig moment for frivilligsentralenes selvstendighet. Utover dette kan vi vanskelig se at det har vært innført grep i forskriften som skal styrke frivilligsentralenes selvstendighet.

## Hvilke utilsikta virkninger gir tilskuddsordningen?

Evalueringen fastslår også enkelte utilsikta virkninger av tilskuddsordningen. Den viktigste er at dagens finansieringsmodell gir insentiver til å etablere nye sentraler, heller enn utvidelse av de som allerede eksisterer. I takt med at antallet sentraler øker, som vi har sett de årene, blir tilskuddsbeløpet til den enkelte sentral mindre.

Flere informanter er dessuten bekymret for om flere av nyetableringene representerer en lekkasje, der tilskuddet går til aktiviteter som ikke oppfyller ordningens intensjoner. Dette kan være at det går til sentraler som ikke driver i tråd med formålene, eller som har snevrere målgrupper enn det som opprinnelig var intendert.

Vi finner ikke belegg for utstrakt lekkasje. Men som vi har pekt på i delen om ordningens utforming og forvaltning, er ordningen utformet med brede målsettinger og krav som er relativt enkle å oppfylle. I tillegg har vi pekt på forvaltning på kommunenivå som oppfatter at deres handlingsrom til å avslå søknader er begrenset. Etter vår vurdering er også insentivet til å avslå søknader begrenset for den enkelte kommune.

Vår vurdering er derfor at selv om dette ikke er et problem i dag, er det en fare for at det blir et større problem fremover.

Uavhengig av om nyetableringer vil gi lekkasje eller ikke, vil insentivene til nyetableringer av sentraler fortsette å gi flere nye sentraler, som igjen driver tilskuddet nedover slik det så langt har gjort. Mange peker på at tilskuddet allerede i dag er for lavt til at det, sammen med lokal egenfinansiering på 40 prosent, dekker de faktiske lønns- og driftskostnadene ved å drive en frivilligsentral.

Dette kan gi ytterligere grobunn for andre aktører. En informant vi hadde kontakt med argumenterte for at organisasjoner innenfor idretten fremover vil kunne etablere flere idrettssentraler. Vedkommende begrunnet dette blant annet med at idrettsorganisasjoner typisk har større økonomiske ressurser enn andre frivillige organisasjoner, har erfaring med arbeidsgiveransvar, og gjerne disponerer lokaler i form av klubbhus. Dermed er mange av kravene i forskriften for å være en frivilligsentral oppfylt.

To problemstillinger flere aktører på feltet er opptatt av – nemlig konkurranse mellom frivilligsentralene og lokal frivillighet om knappe ressurser og utydelige grenser mellom frivilligsentralenes tilbud og kommunenes tjenestetilbud – er det nokså få av våre respondenter som mener at tilskuddsordningen aktualiserer.

Den sistnevnte problemstillingen blir løftet frem av flest, der noe over 10 prosent melder dette som en utfordring. Vi vil argumentere for at det å håndtere frivilligsentralens rolle mellom kommune og frivillighet inngår i bindeleddsfunksjonen. I intervjuene vi har gjort med daglige ledere viser informantene ofte til hvordan en viktig del av jobben til daglig leder i frivilligsentralen er å arbeide som et bindeledd mellom frivillighet og kommune, og at dette kan bidra til felles forståelse av roller og utfordringsbildet.

## Et krevende skjæringspunkt

---

Vi har sett at dagens formålsbeskrivelse åpner for svært ulike tolkninger. Dette, kombinert med at kravene i forskriftens § 7 er såpass ukompliserte, gjør at svært mange frivilligsentraler kan etableres og søke om tilskudd. En del av disse – og en del av de andre sentralene – viser til at de oppfyller kravene til ordningen og oppfyller formålet om å stimulere til frivillig innsats, være åpen møteplass og utgjøre et bindeledd. Det varierer hvilke formål sentralene prioriterer. Det varierer også hvilke målgrupper de retter seg mot.

Selv om noe av variasjonen må ses i sammenheng med ulike lokale forutsetninger og behov, har vi i evaluering spurt om noen av variantene er på kant med intensjonene for tilskuddet. Dette er det ikke enkelt å gjøre en vurdering av per i dag, all den tid formålet med ordningen er såpass bredt beskrevet.

Vi ser derfor at det vil være nødvendig at ansvarlige myndigheter gjør en vurdering – og eventuelt presisering – av hvilke varianter som er i tråd med intensjonene for ordningen.

Behovet for dette blir forsterket av finansieringsmodellen som ligger til grunn for ordningen. Med dagens regelverk får alle sentralene samme beløp, det eksisterer ikke et tak på antall sentraler per kommune og kommunen er ikke forpliktet til å stille med finansiering. Det gjør at kommunene ikke har insentiver til å nedprioritere en sentral i søknaden om midler, selv om sentralen eventuelt ikke bidrar til ordningens formål. Det gir også insentiver til en eier av en frivilligsentral til å etablere en ny frivilligsentral, om de ønsker å skalere opp virksomheten. Dette vil legge press på ordningens

forutsigbarhet over tid; tilskuddsbeløpet per sentral synker når nye kommer til, med mindre totalbeløpet i ordningen øker tilsvarende.

I møte med strammere kommuneøkonomi i de neste årene, tror vi at denne problemstillingen blir stadig viktigere for å sikre at tilskuddet til frivilligsentraler utløser aktiviteter som ikke ellers ville blitt utløst. Så godt som samtlige informanter til denne undersøkelsen er tydelige på at tilbudet ikke ville eksistert uten tilskuddet i deres kommune eller i deres nærmiljø. Vi har ikke datamateriale som antyder at dette ikke er tilfellet. Samtidig kan det være grunn til å se på hvilke tilbud staten ønsker å finansiere gjennom denne ordningen.

Vi avslutter med å si det er mye som fungerer godt i dagens tilskuddsordning for frivilligsentraler. Det er imidlertid enkelte utfordringer med utforming, forvaltning og uønskede virkninger som bør tas tak i før det blir for sent.

## 9. Litteratur

---

- Bergvald, I. (2025). I grevens tid: Slik ble Norges frivilligsentraler redningen. *Magasinet (fra Norges frivilligsentraler)*, Årgang 3(Juni 2025).
- Blaxter, L., Hughes, C., & Tight, M. (2010). *How to research* (4th ed). McGraw-Hill/Open University Press.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Nordø, Å. D., Guribye, E., & Nødland, S. I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene [18-2020]*. Norge.
- Eimhjellen, I., & Guribye, E. (2023). Frivilligsentralane i Noreg: Har dei ein bindeleddsfunksjon? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 64(1), 45–63.
- Finansdepartementet. (2003). Reglement for økonomisk styring i staten (R-0564 B). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_okonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf)
- Hageberg, E., Høibjerg, G. R., Kirkeby, S. K., & Misje, I. (2024). *Sammen om velferdstjenester? Frivilligsentralen, kommunen og samskaping av velferdstjenester i Distrikts-Norge* (No. 12:2024). Ideas2evidence. <https://ideas2evidence.com/index.php/nb/publications/sammen-om-velferdstjenester-frivilligsentralen-kommunen-og-samskaping-av>
- Hauge, S. S. og Sandstø, B.L (2025). *Prisveksten avtok i 2024*. Publisert på <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen/artikler/prisveksten-avtok-i-2024>
- Høibjerg, G. R. (2024). *Borgen nærmiljøsentral Katalysator for sosiale nettverk og tilhørighet?* (No. 19:2024). ideas2evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport%20Borgen%20n%C3%A6rmilj%C3%B8sentral%20FINAL.pdf>
- KS. (2021, 12. november). Høringssvar: Forskrift for tilskudd til frivilligsentraler. KS. <https://prep.ks.no/horingssvar/horingssvar-forskrift-for-tilskudd-til-frivilligsentraler/>
- Kulturdepartementet. (2021). *Høringsnotat. Ny forskrift om tilskudd til frivilligsentraler*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/96d700af4f454271b5b9b25c66df0ba2/horingssnotat-forskrift-for-tilskudd-til-frivilligsentraler-revidert-versjon-200821.pdf>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Tolkningsuttalelse som gjelder forskrift om tilskudd til frivilligsentraler*. [https://lottstift.no/content/uploads/2024/01/22\\_03475-8-Tolkningsuttalelse-som-gjelder-forskrift-om-tilskudd-til-frivilligsentraler-1052709\\_1\\_1.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2024/01/22_03475-8-Tolkningsuttalelse-som-gjelder-forskrift-om-tilskudd-til-frivilligsentraler-1052709_1_1.pdf)
- Lorentzen, H. W. (2012). *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Institutt for Samfunnsforskning.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2024, 18. november). Tilskott til frivilligsentralar. Tilskudd. <https://tilskudd.lottstift.no/ordning/DT-0610/2024/tilskott-til-frivilligsentralar>

- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2025, 03. november). Tilskot til frivilligsentralar. Lotteri- og stiftelsestilsynet. <https://lottstift.no/for-frivilligheten/tilskotsordning-for-frivilligsentralar/>
- Lune, H., & Berg, B. L. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences* (9th utg.). Pearson Higher Ed.
- Meld. St. 16 (1993). «Lat ikkje graset gro att mellom grannar». Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.nb.no/items/a1ca0065cbe8209097643e62d4e93859?page=861>
- Meld. St. 10 (2018-2019). Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig: Den statlege frivillighetspolitikken. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/>
- Norges Frivilligsentraler. (2025). *Frivilligsentralenes økonomi, drift og rolle som samskappingsaktør i norske lokalsamfunn*. Norges Frivilligsentraler. <https://frivilligsentral.no/irisfile/266420/>
- Olssøn B. & Enger T. (2025, 1. oktober). Skal kommunen organisere frivilligheten? Kommunal Rapport. <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/skal-kommunen-organisere-frivilligheten/829594>
- Senter for statlig økonomistyring. (2007). *Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger* (Rapport No. Rapport 11/2007). SSØ.
- Tabell C-k. Saker med særskild fordeling. Fra Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2021-2022). Inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar 2022: Grønt hefte. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2022/gront-hefte-2022.pdf>
- Tangen M. & Michelle G. H. (2025, 24. oktober). Frivilligsentralene er ikke en konkurrent til frivilligheten. Kommunal Rapport. <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/frivilligsentralene-er-ikke-en-konkurrent-til-frivilligheten/833315>

# 10. Vedlegg

---

- ◆ 10.1: Representativitet per gruppe (tabell)
- ◆ 10.2: Oppfyller din sentral følgende krav? (figur)

## Tabeller

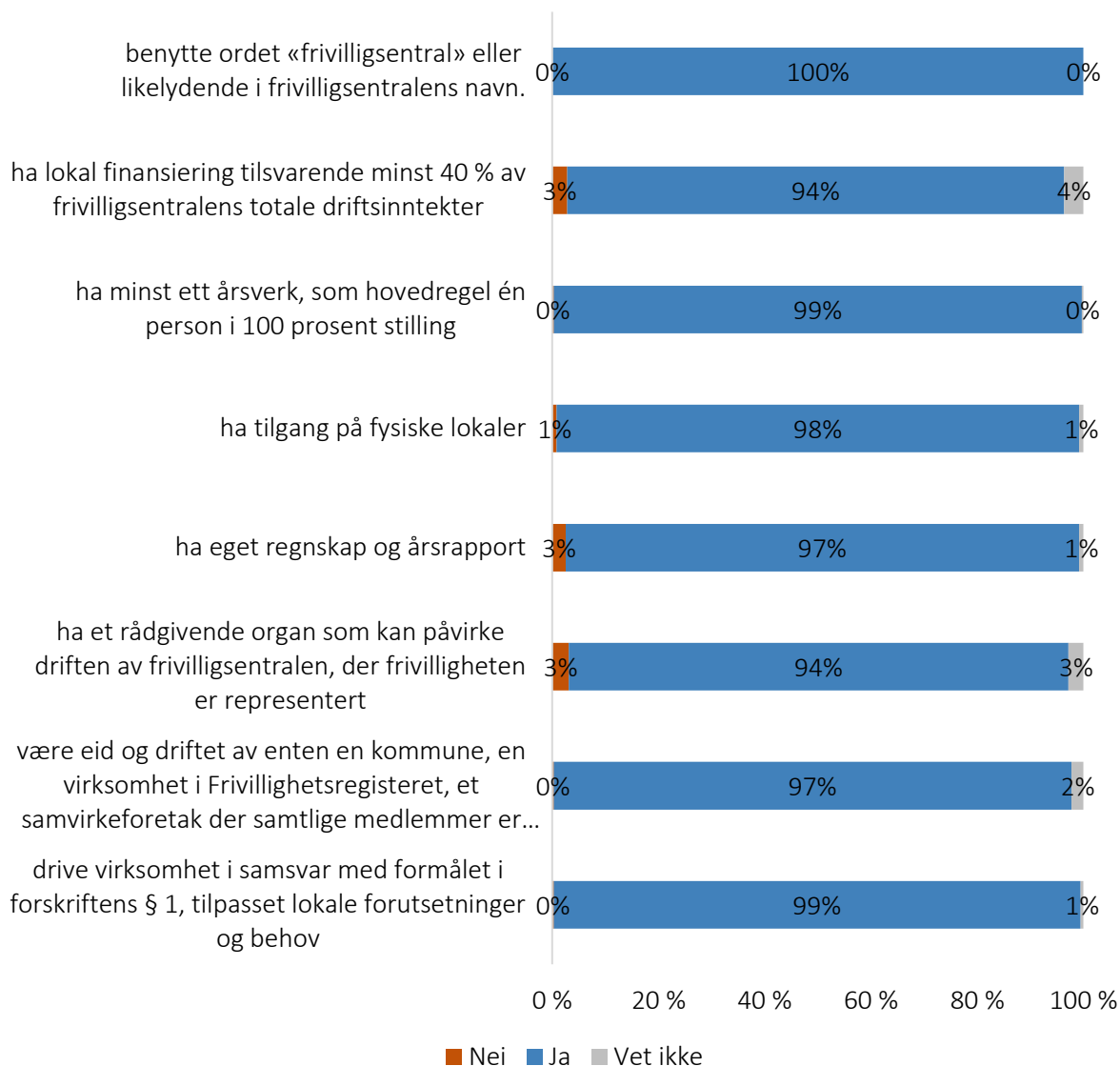
Tabell 10-1. Representativitet pr. respondentgruppe i spørreundersøkelsen til frivilligsentraler og kommuner.

Variabel	Kategori	Alle resp. deltatt	Alle resp. totalt	Kommuner deltatt	Kommuner totalt	Frivilligsentraler deltatt	Frivilligsentraler totalt	K. & F. deltatt	K. & F. totalt
Befolkning	Liten kommune	36 % (197)	35 % (292)	43 % (79)	46% (128)	28 % (88)	26 % (130)	64 % (30)	57 % (34)
Befolkning	Mellomstor	31 % (168)	30 % (249)	33 % (61)	32 % (90)	30 % (94)	28 % (137)	28 % (13)	37 % (22)
Befolkning	Stor kommune	34 % (186)	35 % (293)	25 % (46)	22 % (63)	43 % (136)	46 % (226)	.	.
Sentralitet	1	5 % (27)	6 % (48)	.	.	7 % (22)	8 % (43)	.	.
Sentralitet	2	13 % (74)	13 % (104)	8 % (14)	6 % (18)	18 % (58)	17 % (84)	.	.
Sentralitet	3	17 % (96)	19 % (154)	17 % (31)	17 % (47)	20 % (62)	21 % (102)	.	.
Sentralitet	4	17 % (95)	18 % (150)	19 % (36)	19 % (54)	16 % (51)	18 % (87)	17 % (8)	15 % (9)
Sentralitet	5	27 % (148)	25 % (210)	30 % (55)	30 % (83)	25 % (80)	22 % (107)	28 % (13)	33 % (20)
Sentralitet	6	20 % (111)	20 % (168)	24 % (45)	26 % (74)	14 % (45)	14 % (70)	45% (21)	40.0% (24)
Antall sentraler i kommunen	1 frivilligsentral	54 % (294)	52 % (437)	65 % (121)	69 % (193)	42 % (134)	40 % (197)	83 % (39)	78 % (47)
Antall sentraler i kommunen	2 frivilligsentraler	17 % (96)	18 % (152)	18 % (33)	17 % (47)	18 % (57)	20 % (96)	13 % (6)	15 % (9)
Antall sentraler i kommunen	3-5 frivilligsentr.	16 % (89)	15 % (128)	11 % (21)	9 % (25)	21 % (66)	20 % (100)	.	.
Antall sentraler i kommunen	6 eller flere	12 % (67)	13 % (106)	4 % (7)	3 % (8)	19 % (60)	20 % (98)	.	.
Antall ideelle sentraler	Kun kommunale sentraler	44 % (241)	47 % (388)	48 % (90)	50 % (140)	34 % (107)	39 % (192)	94 % (44)	93 % (56)
Antall ideelle sentraler	Minst 1 ideell sentral	56 % (310)	54 % (446)	52 % (96)	50 % (141)	66 % (211)	61 % (301)	.	.
*Frivilligsentralens eierskap	Ideelt eierskap	*	*	*	*	56 % (179)	49 % (243)	.	.
*Frivilligsentralens etableringsår	Etablert før 2023	*	*	*	*	91% (289)	91 % (447)	92 % (43)	90 % (54)
Totalt	Totalt	66 % (551)	100 % (834)	66 % (186)	100 % (281)	65 % (318)	100 % (493)	78 % (47)	100.0% (60)

.: Antallet er skjult pga. fem eller færre observasjoner i cella. \*: Variabel gjelder kun for frivilligsentraler (eierskap og etableringstidspunkt)

## Figurer

Figur 10-1. Oppfyller din sentral følgende krav? Andel frivilligsentraler som oppfyller de ulike kravene i forskriftens §7 (N = 357).





IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap