

KAPITTEL 8

SAMSKAPING I ET SMÅBYPERSPEKTIV: REALISERING AV FRITIDSERKLÆRINGEN

Jannita Olvik

Innledning

Nasjonale føringer understreker behovet for nye samarbeidsformer i møte med sammensatte utfordringer blant barn og unge (Regjeringen 2020). De peker på samskaping som modell for samarbeidet, der offentlige aktører og frivillige organisasjoner skal dele kunnskap og ressurser for å nå gitte målsettinger (Kulturdepartementet 2020–2021). Videre vil forutsetningene for å realisere samskaping i praksis variere fra sted til sted, da ulike kontekster gir ulike vilkår. Samskaping viser til en arbeidsform der relasjonene er tettere enn det som er vanlig i tradisjonelt samarbeid (Ansell & Torfing 2021). Dette kan igjen føre til antakelser om at samskaping vil være lettere å realisere innenfor rammene av mindre lokalsamfunn og småbyer enn i større byer. Småbyers avgrensede geografi og sosiale sfærer bidrar til at mennesker møter hverandre oftere. At enkeltpersoner har kjennskap til hverandre fra ulike arenaer, og gjerne kryssende relasjoner knyttet til arbeid og fritid, kan påvirke samarbeidet som skal finne sted. Litteraturen argumenterer imidlertid også for at begrenset kapasitet i slike kommuneorganisasjoner kan gjøre det utfordrende

å gjennomføre samskappingsprosesser, selv om det kanskje er nettopp her at behovet er størst (Vedeld 2022).

Erfaringer fra praksis og forskning tilsier at tverrsektorielt samarbeid er krevende (Bryson et al. 2015; Hansen et al. 2020). Samtidig som det er forventet at lokale myndigheter og frivillige organisasjoner samarbeider for å dempe konsekvensene av sammensatte samfunnsutfordringer, påvirkes relasjonene mellom aktørene av kryssende og til dels motstridende styringslogikker innen offentlig sektor (Andersen et al. 2020). Disse logikkene har ulike normer og retningslinjer for hvordan kommuneorganisasjonene skal forholde seg til sivilsamfunnsaktører, som igjen kan vanskeliggjøre samhandlingen (Torfinng et al. 2022). Samarbeidet finner altså sted i krysspresst mellom ulike styringslogikker som kommer til uttrykk gjennom lokale myndigheters roller overfor frivilligheten (Hansen et al. 2020; Holand & Ellingsen 2023; Pestoff, 2018; Tortzen, 2019). På den andre siden pekes det på muligheten for å kombinere samskaping med elementer fra de ulike logikkene, og at dette kan styrke utviklingen av offentlig styring og organisering (Carstensen et al. 2023; Røiseland et al. 2024).

Så langt er det flest studier av samskaping gjennom konseptuelle og teoretiske perspektiver, og forskere etterspør studier av hvordan samskaping og ulike former for samarbeid praktiseres innenfor ulike kontekster (Breimo & Anvik 2022; Røiseland et al. 2024). Formålet med dette kapittelet er å drøfte vilkår for samskaping mellom offentlig og frivillig sektor i norske småbyer. På bakgrunn av det som beskrives ovenfor, diskuterer kapittelet: *Hva er det som fremmer og hemmer samskaping i småbyer?* Studien tar for seg et eksempel fra en nordnorsk småby, der kommuneorganisasjon og frivillighet samarbeider om å realisere Fritidserklæringen, som slår fast at alle barn og unge skal ha like muligheter til å delta jevnlig i fritidsaktiviteter sammen med andre. Sammen med ungdommene har aktørene utviklet og iverksatt ulike tiltak for å nå disse målene.

Kapittelet undersøker hvordan de frivillige opplever møter med kommuneorganisasjonen, og hvordan lokale myndigheters roller påvirker forutsetningene for samskaping. Studien har et kvalitativt design og er basert på data fra intervjuer med kommunalt ansatte og representanter fra frivilligheten samt observasjoner av møter mellom aktørene. Analysene bygger på perspektiver på samskaping og styringslogikker, som vil utgjøre grunnlaget for diskusjonen som følger. I konklusjonen reflekterer jeg over betydningen av studiens funn og småbyer som ramme for samskaping. Først åpner kapittelet med en redegjørelse av studiens bakgrunn og empiriske kontekst.

Bakgrunn og empirisk kontekst

Utenforskap blant barn og unge er en sammensatt utfordring som har store sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser, og står derfor høyt på den nasjonale politiske agendaen, der problemene krever tidlige og tverrsektorielle tiltak (Hansen et al. 2019). Nasjonale og lokale myndigheter har vært kritisert for å ikke gjøre nok for utsatte barn og unge (Riksrevisjonen 2014), og som et av flere tiltak gikk regjeringen, KS og en rekke av de nasjonale frivillige organisasjonene sammen om å etablere et felles mål gjennom signeringen av Fritidserklæringen i 2016 (Regjeringen 2016). Målet er at alle barn og unge skal ha like muligheter til å delta i fritidsaktiviteter, der behovet for lokalt samarbeid og lokale løsninger vektlegges. Videre er det opp til hvert enkelt lokalsamfunn å tilpasse tilnærmingene for å realisere erklæringen etter forutsetninger og behov.

Det er lange tradisjoner for samhandling mellom offentlig og frivillig sektor i Norge. Mange av de offentlige tilbudene vi har i dag er utviklet gjennom sivilsamfunnets initiativ og organisasjoners engasjement, slik som for eksempel barnehage, skole og eldreomsorg (Trætteberg et al. 2020). Etter at velferdsstaten tok over mange av disse oppgavene fra 1970-årene, ble frivillige organisasjoner innlemmet i overordnet politikk, for så å skilles ut som en egen sektor fra 1980-årene (Eimhjellen, 2012). Idrett og barne- og ungdomsarbeidet som ble integrert i den nye kulturpolitikken rundt 1970, ble også påvirket av høyrebølgen, og ansvar for blant annet kultur og idrett ble delegert til lokale nettverk og organisasjoner (Arnesen & Sivesind 2017).

Selv om kommuneorganisasjonene har relativt stor frihet til å utforme kultur- og fritidstilbud for barn og unge, befinner de seg i en krevende posisjon. De møter økte forventninger om effektive tjenester fra nasjonale myndigheter og innbyggere, samtidig som det strammes inn på økonomiske ressurser. Oppgaver og ansvar endres etter stadige reformprosesser, og muligheten for styring og ledelse påvirkes av maktspredning, forhandlinger og konflikter (Haukelien 2023). Fritidsaktiviteter inkluderes ikke i kommunenes lovpålagte tjenester og er i stor grad avhengig av frivillige organisasjoner. De frivillige organisasjonene er selvstendige, og verken nasjonale eller lokale myndigheter har mulighet til å direkte pålegge dem oppgaver. Lokale myndigheters handlingsrom overfor barn og unges kultur- og fritidsarenaer befinner seg dermed mellom nasjonale føringer og lokal praksis, noe som stiller krav til kommunenes organisering av samarbeid og koordinering på tvers av sektorer. Dette gjelder særlig for

mindre kommuneorganisasjoner med begrenset administrasjon (Hylland & Haugsevje 2023; Myksvoll et al. 2023)

Denne studien er gjennomført i en typisk småby karakterisert av relativt tette bånd i et lite lokalsamfunn – heretter kalt Lilleby. I tillegg til at kommuneorganisasjonen er en stor arbeidsgiver, finnes det også et par større hjørnesteinsbedrifter som har mange arbeidstakere. Det private næringslivet blir ansett som en betydelig støttespiller for frivilligheten og bidrar ofte i form av finansiering av tiltak og prosjekter. Til sammen utgjør disse sentrale aktører i lokalsamfunnet. Lilleby kan skilte med en mangfoldig frivillig sektor, og det er en rekke lag og foreninger som driver med ulike aktiviteter rettet mot målgrupper i alle aldre og kategorier. Spesielt er det en lokal paraplyorganisasjon som organiserer aktiviteter for barn og unge, og denne drives av flere engasjerte frivillige. Videre har Lilleby en ungdomsklubb som også er sentral, som driftes over offentlige budsjetter. Kommuneorganisasjonen i Lilleby har imidlertid betydelige økonomiske utfordringer og har dermed gått på sparebluss over flere år. Dette har påvirket alle de ovennevnte aktørene.

For noen år siden ble det gjennomført en ALLEMED-dugnad i Lilleby. ALLEMED er et nasjonalt verktøy og en modell for samarbeid på tvers i lokalsamfunnene og ble utviklet for å bidra til realisering av Fritidserklæringen (ALLEMED 2022). En kommunalt ansatt koordinerte møtet i Lilleby, der også ALLEMED-sekretariatet deltok og bistod med å organisere dugnaden. Lokalt hadde de forberedt ungdommene i forkant gjennom å arrangere en egen workshop i samarbeid med ungdomsrådet. Deretter deltok disse på dugnaden sammen med representanter fra kommuneorganisasjonen og de lokale frivillige organisasjonene. Under dette møtet ble de enige om tre konkrete tiltak de ønsket å realisere i lokalsamfunnet. Disse var utarbeidet og presentert av ungdommene selv, og det handlet om å skape aktivitet og bygge ned barrierer for deltakelse. I tråd med ALLEMEDs arbeidsmodell ble de enige der og da om hvem som skulle ta ansvar for hva, og hvordan de skulle gå frem. Det ble satt ned arbeidsgrupper for de ulike tiltakene, og i dag er to av disse realiserende.

Det ene tiltaket har resultert i utbygging av et utendørs aktivitetsområde. Her har en sentral forening tatt regien over fremdriften, og med støtte fra lokalt næringsliv og andre frivillige organisasjoner har de etablert et aktivitetsanlegg som er åpent for alle. Det har vært et omfattende engasjement i lokalsamfunnet, og mange frivillige har vært i sving gjennom et stort antall

timer med dugnad. Planleggingen av tiltaket har krevd noe samhandling med kommuneorganisasjonen, blant annet har det vært søkt om nødvendige tillatelser i forbindelse med festing av utstyr på området.

Det andre tiltaket deltakerne har realisert i etterkant av ALLEMED-dugna-den, handler om etablering av en månedlig møteplass for barn og unge mellom null og atten år. Gjennom ettermiddagen og kvelden er det både organiserte idrettsaktiviteter og fri lek, andre typer spill og kafé. Ungdomsklubben bidrar og stiller med frivillige, og foreldre og representanter fra lokale frivillige organisasjoner stiller også opp. I tillegg er det flere kommunalt ansatte som deltar aktivt i planlegging og gjennomføring, og det er spesielt to stykker som er sentrale for å koordinere aktiviteten. Til sammen deler de involverte på ansvar og oppgaver, som å åpne og låse lokalene, kantinedrift, ansvar for brannvern, rydding, gulvvaske og å stille med nødvendig utstyr. Dette tiltaket har tydelig truffet et behov i lokalsamfunnet, og det er bred deltakelse på møteplassene.

Samskaping og offentlige styringslogikker

Samskaping handler om å mobilisere ressurser på tvers av offentlige, private og frivillige aktører. Gjennom utveksling av ideer, kompetanse og engasjement kan disse hjelpe hverandre med å forstå utfordringer og sammen utvikle og iverksette de gode løsningene. Samskaping har blitt en del av politikkkutformingene for kommunal sektor i Norge (Breimo & Røiseland 2021) og skal være med på å opprettholde velferdsstatens økonomiske bærekraft gjennom å inkludere flere aktører i oppgaveløsningen (Tortzen 2019). Det innebærer at alle deltakerne tar en aktiv rolle i prosessen der verdiskaping skjer, og man kan slik skille det fra mer tradisjonelle former for offentlig involvering av sivilsamfunnet, som for eksempel gjennom tjenesteutsetting av offentlige oppgaver og involvering i høringssaker (Lo & Røiseland 2019). Mens konseptet gir gode utsikter for å bidra til økt innovasjon, effektivitet, kvalitet, treffsikkerhet, tillit, demokrati og verdiskaping (Brandsen et al. 2018; Voorberg et al. 2015), skisserer litteraturen også potensielle fallgruver, som for eksempel ansvarsfraskrivelse, økte transaksjonskostnader, større ulikheter og tap av demokrati (Steen et al. 2018).

Samskaping bygger på andre tilnærminger enn det tradisjonelt samarbeid og nettverksarbeid gjør. Det krever tettere relasjoner mellom deltakerne, som igjen tilsier at samskaping må skje innenfor lokale rammer (Torfing & Hustad 2023). Videre står likeverdighet sentralt i samskaping og har dermed

et endringspotensial gjennom å skyve på etablert maktfordeling mellom aktørene. Dette gir muligheter for å utvikle nye roller og relasjoner på tvers (Tortzen 2019). Med mål om å skape offentlig verdi er aktørene nødt til å håndtere ulikhetene seg imellom på en konstruktiv måte (Torfing et al. 2020), også da de vil være gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå gjeldende målsettinger (Tortzen 2019).

Faktorer som står sentralt innen samskaping, som tettere relasjoner og likeverdighet, bryter med de etablerte styringslogikkene som preger offentlig sektor. Litteraturen fremstiller dessuten disse som det største hinderet for å realisere samskaping. Samtidig argumenteres det for at nettopp disse styringsmodellene muliggjør samskaping, da deres begrensninger tvinger frem alternative løsninger (Ansell & Torfing 2021). I motsetning til de hierarkiske styringslogikkene, som old public administration (OPA) og new public management (NPM), knytter samskaping seg til new public governance (NPG), som representerer andre logikker for tverrsektorielt samarbeid. Videre er det vesentlig at disse ikke erstatter hverandre, men at de sameksisterer og heller overlapper enn utkonkurrerer hverandre (Andersen et al. 2020).

OPA, eller offentlig administrasjon, legger byråkratiske prinsipper til grunn for hvordan offentlig sektor skal organiseres, der hierarki og regelstyring trumfer andre logikker. Den rigide styringsmodellen har vært kritisert for å være lite effektiv. Den binder opp offentlig ansatte i byråkrati og posisjonerer det offentlige som suveren myndighet også overfor frivilligheten, som i hovedsak fungerer som fortalere for svakerestilte grupper i samfunnet (Andersen et al. 2020; Tortzen 2019). Det var gjennom denne modellen velferdsstaten vokste frem, der skillelinjene mellom sektorene var sentrale.

Felles for de vertikale styringsmodellene er at de ikke støtter opp om kommunenes samarbeid med frivillig sektor (Pestoff 2018), og spesielt har NPM vært kritisert for å svekke frivillighetens posisjon ved siden av myndigheter og marked (Selle et al., 2018). Selv om Norge har vært måteholden med å innføre NPM som overordnet styringslogikk (Christensen et al., 2008), har tilhørende markedsprinsipper lagt til rette for en kontraktkultur mellom offentlig og frivillig sektor som har bidratt til økt avstand mellom partene (Selle 2016). Konkurransen og kostnadseffektivitet ligger til grunn for styringen, noe som er gjenkjennbart for eksempel gjennom utlysninger av offentlige prosjektmidler som skal treffe frivillig sektor.

Selv om styringslogikkene ikke har erstattet hverandre, beskrives ofte endringene i disse som en utvikling fra OPA via NPM til samstyring (Røise-land & Vabo 2016). Samstyring samsvarer med styringslogikken som tilhører NPG, og viser til en ikke-hierarkisk modell som legger til rette for samarbeid mellom ulike aktører og på tvers av sektorer. NPG kan også regnes som en reaksjon og et motsvar der etablerte styringslogikker har kommet til kort (Osborne 2010). Fremveksten av sammensatte samfunnsutfordringer krever at flere aktører involveres, og at disse forener krefter for å finne løsninger. Samskaping som arbeids- og styringsform plasserer seg dermed innenfor NPG, der horisontale relasjoner på tvers av nivåer, sektorer og organisasjoner ligger til grunn (Andersen et al. 2020). Her anses frivillighet og sivilsamfunnsorganisasjoner som samarbeidspartnere til offentlig sektor (Tortzen 2019).

Samskappingsprosesser er kontekstavhengige og må tilpasses deretter. Involverte aktører, maktforhold, økonomiske rammer og ressurser vil ha stor betydning for gjennomføring og resultater (Rasmussen et al. 2023). I tråd med det som beskrives ovenfor, representerer kultur- og fritidspolitikken et område der det allerede er etablerte strukturer for formalisert samhandling, rom for lokale variasjoner og gjensidig ressursavhengighet mellom kommuneorganisasjonene og sivilsamfunnet (Trætteberg & Enjolras 2023). Disse faktorene, kombinert med behovet for nære relasjoner i samskappingsprosesser, styrker antakelsen om at småbyer kan være spesielt godt egnet som arenaer for denne typen samarbeid. I et mindre lokalsamfunn kan aktørene dra nytte av lokalkunnskap og etablerte relasjoner, noe som gjør det enklere å nå ut til og å involvere alle relevante deltakere. I tillegg har småbyer ord på seg for å være rikere på tillit og sosial kapital (Putnam, 2000). På den andre siden vil et lite sted kunne ha begrenset kompetanse og kapasitet og færre ressurser å spille på, både innenfor kommuneorganisasjonen og blant sivilsamfunnsaktører. Dette kan føre til en betydelig sårbarhet, i tillegg til at avhengigheten av noen få nøkkelpersoner/-aktører kan gi utfordringer med å balansere maktrelasjoner mellom aktører (Rasmussen et al. 2023).

Denne teoretiske forståelsen av samskaping vil hjelpe til i drøftingen av vilkårene for samskaping mellom offentlig og frivillig sektor i småbyer, samtidig som tilhørende styringslogikker kan bidra til å forklare de frivilliges opplevelser av møter med offentlige myndigheter. Etter å ha beskrevet studiens metodiske tilnærminger utforsker jeg dette nærmere ved å analysere hvordan lokale myndigheters roller påvirker forutsetningene for samskaping i Lilleby.

Metode og data

For å analysere frivillighetens møter med kommuneorganisasjonen i mindre lokalsamfunn og urbane områder, og for å kunne diskutere hvordan kommuneorganisasjonens ulike roller overfor frivilligheten påvirker forutsetningene for samskaping, har jeg valgt å gjennomføre intervjuer og observasjoner i Lilleby. Det empiriske materialet består av ti semistrukturerte dybdeintervjuer med offentlig ansatte og representanter fra frivilligheten. Disse bygger på en kombinasjon av fokusgruppe og individuelle intervjuer, der hensikten har vært å få frem forskningsdeltakernes opplevelser og erfaringer (Bryman 2016). Da kapittelet skal undersøke frivillighetens møter med lokale myndigheter, er det intervjuene med de frivillige som er vektlagt, men intervjuene med de kommunalt ansatte har fungert som et viktig komplement. I materialet inngår også feltnotater og observasjoner av møter mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten.

Intervjuene var i utgangspunktet sentrert rundt tiltakene som er iverksatt som følge av arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED, men materialet avdekker vel så mye informasjon om hvordan de frivillige har opplevd møter med lokale myndigheter over tid. Selv om deltakerne hadde ulike historier å fortelle, samsvarer deres erfaringer fra samhandling med kommuneorganisasjonen i stor grad. Erfaringene ble ytterligere bekreftet gjennom observasjoner i møter mellom kommuneorganisasjonen og de frivillige deltakerne ved tre anledninger. To av disse møtene var initiert av kommunen og kan karakteriseres som planleggingsmøter. Det tredje møtet var i regi av en ekstern aktør (frivillig paraplyorganisasjon) og var et dialogmøte der representanter på tvers av kommuneorganisasjonen, både politikere og administrativt ansatte, og frivilligheten deltok.

Forskningsdeltakerne representerer et spenn av offentlig ansatte og frivillige. De fem ansatte fordeler seg over ulike nivåer i kommuneorganisasjonen, som for eksempel kommunalleder, mellomleder og deltidsansatt. Disse stillingene er organiserte innenfor ulike etater. Til sammen utgjør denne gruppen bred representasjon fra kommuneorganisasjonen. De frivillige deltakerne er engasjerte i ulike lag, foreninger og aktiviteter, men alle har til felles at de er involverte gjennom ALLEMED og realiseringen av Fritidserklæringen i Lilleby. Noen fungerer som organisasjonsledere, mens andre er styremedlemmer og/eller driver aktiviteter for barn og unge. De fleste har lang erfaring som frivillige i lokalsamfunnet. Enkelte har doble roller i arbeidet, da de både er

engasjert i frivillighet på fritiden og ansatte i kommunen. Andre frivillige jobber innenfor det private næringslivet i Lilleby, i tillegg til at noen er delvis pensjonerte. For å ivareta hensynet til deltakernes anonymitet identifiseres ikke småbyen studien har foregått i, og samtlige som har bidratt til undersøkelsen, har dermed fått pseudonymer. De kommunalt ansatte kjennetegnes ved at første bokstav i fornavnet starter på K, og de frivillige har fått fornavn som starter på F.

Datamaterialet utgjør grunnlaget for en konstruksjon av tre ulike roller som karakteriserer kommuneorganisasjonens forhold til frivilligheten i Lilleby. Jeg strukturerer analysene i tråd med disse rollene. Kommunen beskrives som tilrettelegger, som uforutsigbar samarbeidspartner og som samskaper. Beskrivelsene bygger som nevnt ovenfor på deltakernes erfaringer av samhandling med kommuneorganisasjonen både før og etter at de startet arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen gjennom ALLEMED. De introduseres med en kort skildring som illustrerer en samarbeidssituasjon der kommunens rolle aktualiseres (Crowther et al. 2017). Videre tar diskusjonen utgangspunkt i perspektiver på samskaping og offentlige styringslogikker, der jeg skiller mellom vertikale og horisontale logikker.

Funn: Frivillighet møter kommuneorganisasjon

Lokale myndigheter inntar ulike roller overfor de frivillige aktørene, som igjen medfører både utfordringer og muligheter. Dette kommer frem gjennom beskrivelsene de frivillige har av samhandling med kommuneorganisasjonen i Lilleby.

Kommunen som tilrettelegger for frivilligheten

Det er tirsdag ettermiddag, og en gruppe med kommunalt ansatte og frivillige har samlet seg for å bli enige om høstens fordeling av timer i idrettshallen. Det er kommuneadministrasjonen som har invitert til møtet, som foregår i kantina på rådhuset. Klara fra kommunen deler ut timeplaner til alle som sitter rundt bordet. Fiona, som representerer en lokal frivillig organisasjon som driver med aktiviteter for barn og unge, trekker frem en annen timeplan som hun deler ut. Enkelte tidspunkter i planen er endret, ellers er dokumentene like. Den planen som er sist delt ut, blir liggende foran deltakerne rundt bordet. Fiona tar styring over møtet,

hun fører ordet og tar stilling til de sakene som blir diskutert. Klara spiller inn når deltakerne etterspør praktiske hensyn.

Dette eksempelet illustrerer hvordan kommuneorganisasjonen fungerer som tilrettelegger for frivilligheten. Gjennom å tilby gratis halleie og fasilite koordineringsmøter støtter lokale myndigheter opp om de frivillige organisasjonene som tilbyr fritidsaktiviteter for barn og unge. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen spiller en aktiv rolle i samarbeidet, men at den stiller opp med infrastruktur som frivilligheten er avhengig av. Videre baserer tradisjonene for samhandling mellom aktørene seg i hovedsak på at lokale myndigheter tilrettelegger gjennom enkelte økonomiske tilskudd og drift og vedlikehold av aktivitetsanlegg og -områder.

I en liten kommuneorganisasjon med anstrengt økonomi er penger ofte et tema. Fra frivillighetens side får dette imidlertid mindre oppmerksomhet. De frivillige er vel kjent med Lilleby kommunes økonomiske situasjon, men peker på at det er andre typer ressurser som kan komme til nytte. I tillegg til lokaler og arealer kan det være hjelp til saksbehandling, utstyr og folk. Fridtjof peker på nettopp dette:

De kan jo ikke tilby oss noen penger, og det er jo greit, men de kan bidra på andre måter. De har verktøy som kan hjelpe oss, for å si det slik.

De kommunalt ansatte, på sin side, beklager seg over manglende kapasitet i alle ledd. De anerkjenner frivillighetens betydning i lokalsamfunnet og har et ønske om å bidra mer, og Kitty beskriver hvordan hun opplever dette:

For det er en dugnadsånd i Lilleby som er veldig god. Og det er ikke alltid at kommunen har klart å følge opp alle de gode ideene og de gode initiativene som har kommet fra det frivillige, rett og slett fordi vi ikke har hatt ressurser, og det er både i form av mennesker, og ... det krever kapasitet og at vi har folk som jobber på huset, så krever det at vi har penger. Og vi har lite av alt.

Kommuneorganisasjonen eier også lokaler og bygninger som de frivillige trenger, og i det henseendet oppfattes imidlertid deres rolle som tilrettelegger som mangelfull. De frivillige har opplevd dette som spesielt utfordrende i de tilfellene der kommunikasjonen med lokale myndigheter har fungert dårlig. Fam forteller:

Ja, altså det å ha et egnet lokale, og bare det å få svar fra en kommune, det tar ... Det er mange som gir litt opp. Hadde jeg vært mindre sta med å fremme ... (aktuell aktivitet), så hadde det ikke vært noe i det hele tatt.

Her er oppfatningen av kommunens bidrag overfor frivilligheten delt, den tilretteleggingen som gjøres gjennom utlån av idrettshallen, er høyt verdsatt, mens det er vanskelig å få tilgang til andre lokaler.

Samtlige deltakere i studien forteller at det ikke er noen faste møtepunkter mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten, at det generelt er lite samhandling på tvers av sektorene, og at de hadde ønsket seg mer. De frivillige deltakerne skiller imidlertid mellom etatene i kommunen, der det enkelte steder er enklere å opprette dialog. De erkjenner også at de er avhengige av kommuneorganisasjonen som tilrettelegger for at de kan realisere prosjektene sine. Fredny forteller at de har kontaktpersoner i visse avdelinger i kommuneorganisasjonen, der hun samtidig understreker denne avhengigheten:

Nei, vi har kontaktpunktene innenfor. Det er vel egentlig det som skjer. Og så er det jo litt, det er jo avhengig av, teknisk etat har jo veldig lang svartid, selvfølgelig. Men på andre sektorer er de kjappere. På kultur og på flyktningssiden, absolutt. ... Ja, i og med at det er så lite, så kan vi gjøre det. Det er fordelen. Og det er liksom dit man må, for å overleve.

Det er mange solide frivillige organisasjoner som også har gode samarbeidspartnere i de lokale bedriftene i Lilleby, men også Fiona vektlegger betydningen av at de får med seg både administrative og politiske krefter i kommunen, og at alle samfunnsaktørene må jobbe sammen:

Ja, jeg tenker at der må vi bli enda flinkere og samarbeide på tvers av de ulike organisasjonene, kommune, aktører i markedet eller hva det måtte være for noe, ikke sant. Også politisk, at vi kanskje inviterer politikere på våre utbyggingsprosjekter eller hva det måtte være, og forklare, hva er det vi gjør for noe, hvorfor gjør vi det. Og så ønsker vi på en måte, ikke selge det inn, men å si at dette ønsker vi å få til, men vi er også avhengige av hjelp fra andre for å klare å få det til på en så liten plass som dette.

Sitatene i avsnittet over illustrerer at frivilligheten er avhengig av at kommuneorganisasjonen er imøtekommende og tilrettelegger for at de skal kunne tilby fritidsaktiviteter for barn og unge i Lilleby, samtidig som det understrekes at forholdet også er basert på en form for gjensidig avhengighet.

Kommunen som uforutsigbar samarbeidspartner

Kaisa og Fam har kjent hverandre lenge. Kaisa jobber i kommunen, og Fam organiserer aktiviteter for barn og unge på frivillig basis. Begge er oppriktig engasjerte i at barn og unge skal ha gode oppvekstvilkår i Lilleby, de ønsker at ungdommene vil komme tilbake etter endt utdanning. Lokalsamfunnet deres er avhengig av det. De er enige om at gode fritidstilbud vil bidra til det. De diskuterer hvordan kommuneorganisasjonen kunne ha vært en bedre støttespiller for å oppnå dette, som igjen avdekker betydelige utfordringer i samhandlingen på tvers. Fam forteller om hvor vanskelig det har vært å finne lokaler til å drive med aktiviteten hun organiserer. De trenger plass til å boltre seg, og de trenger å være uforstyrret. De har vært i et antall ulike lokaler som de har fått låne både av private og av kommunen. Hun har vært nødt til å avlyse flere treninger på grunn av vanskelig kommunikasjon rundt det med de kommunale lokalene.

Det de frivillige opplever som mest utfordrende i samhandlingen med lokale myndigheter, er kommunikasjon (som nevnt ovenfor). Dette handler spesielt om manglende svar på henvendelser. Frivilligheten etterspør tydeligere kontaktpunkter inn til kommuneadministrasjonen, da de ofte opplever at de enten blir sendt rundt mellom instanser, eller at de ikke får svar i det hele tatt. Det er usikkerhet rundt hvor og hvordan de skal henvende seg til lokale myndigheter, som Fridtjof eksemplifiserer:

Så lenge som man vet hvor man skal henvende seg (til kommuneadministrasjonen) og alt sånt her, så føler jeg at ting fungerer. Men hvis du ikke vet det, så blir du en kasteball imellom.

Manglende kommunikasjon kan betraktes som et betydelig hinder for nærmere samarbeid mellom kommuneorganisasjonen og de frivillige organisasjonene, og Fam avslører at dette også medfører uklarheter rundt ansvarsområder:

Jeg ser ikke helt den enkle måten å få det til på heller, for mye av dette er jo, slik som jeg ser det, at du kan ikke legge ansvaret på noen i kommunen for å drifte de frivillige tingene, det er kanskje ikke noen som har øremerket ansvar for det. For det er liksom en slags grå masse der de jobber og gjør ting, men «Per har ikke ansvaret for det, og Pål har ikke ansvar for det, han bare jobber der», og det er så vanskelig da å få, jeg har jo fått flere spørsmål (fra andre frivillige), «Hvem skal vi ta kontakt med for å gjøre sånn og sånn?», og jeg vet jo ikke, jeg vet ærlig talt ikke.

De frivillige har forståelse for at de kommunalt ansatte har det travelt, men forventer som et minimum at disse responderer at de kommer tilbake til dem når de får tid. At de ikke gjør det, er derimot vanskelig å forstå seg på. De frivillige blir oppgitte og frustrerte, og det tolkes derfra som at lokale myndigheter verken er interessert eller anerkjenner den innsatsen som organisasjonene legger ned i lokalsamfunnet. Fam uttrykker frustrasjon for nettopp dette:

Men de svarer jo ikke engang. Du får ikke svar. Du får ikke engang ... Du kunne ha fått et svar på mail der de sier at de har det travelt, «men vi kommer tilbake til det». Ikke en prikk engang. Nei.

Det blir dessuten delt lite informasjon som er relevant for de frivillige organisasjonene. Et eksempel som brukes av en frivillig, illustrerer at kommuneorganisasjonen gjerne handler først og informerer etterpå, som ved et tilfelle ved etablering av en vannledning opp mot en drikkevannskilde, der et område disponert av en frivillig aktør ble beslaglagt uten forvarsel. Fiona forteller:

Sånn at det er lite kommunikasjon mot oss, og så er det mer en monolog. Vi er på en måte ... Altså, de informerer ikke i forkant, det bare skjer ting. De informerer og tar oss ikke med på rådføring om at «Ok, greit, nå må vi gjøre noen utbedringer i dette området, så nå vil vi legge beslag på det». I stedet for så bare skjer ting.

Videre peker noen av de frivillige aktørene på at selv om de kjenner de administrativt ansatte i kommuneorganisasjonen gjennom andre arenaer i lokalsamfunnet, og man skulle tro at dette ville gjøre kommunikasjonen

enkler, opplever ikke de frivillige at dette nødvendigvis hjelper på. Fam gir et eksempel på dette:

Men det er mer på privaten. Det er ikke den kommunale linken. Ordføreren, jeg prater med hen, og vi kan prate om både det ene og det andre, men linken med å sende en mail og få svar, der tror jeg man kan sette en lang strek. Så, men det er jo det at det er en liten plass, vi kjenner hverandre, og, ja.

Disse og mange lignende eksempler fra de frivilliges opplevelser av møter med kommuneorganisasjonen viser at det er betydelige utfordringer i samhandlingen. Dette forhindrer samarbeid mellom partene, og kommunen fremstår som uforutsigbar.

Kommunen som samskaper

Kitty sitter på kontoret sitt på rådhuset og jobber med kommunedelplanen. Hun har det travelt, det er flere planverk som skal utarbeides, og hun har frister å forholde seg til. Det banker på døra, og inn kommer en ungdomsskoleelev. Eleven bare lurer på når de skal ha neste ungdomsrådsmøte, som Kitty også har ansvar for. Hun svarer, og eleven forsvinner like fort som hen kom. Det plinger i telefonen. Det er Messenger-gruppa der de koordinerer den månedlige møteplassen, denne gangen er det en frivillig som kommer med en praktisk opplysning til de andre. Kitty svarer på meldingen. Hun gleder seg over engasjementet tiltaket har skapt. Det er en ny giv. Sammen med Kaisa, Knut og Konrad, som også er kommunalt ansatte innenfor ulike avdelinger, jobber hun tett med ungdommene og representanter fra frivilligheten for å skape liv og røre i Lilleby.

Arbeidet med den månedlige møteplassen har påvirket relasjonene mellom de kommunalt ansatte og de frivillige. Samarbeidet har riktignok medført at deltakerne har vært nødt til å rydde opp i forhold som tidligere har vært utfordrende, som Kitty forteller:

For noen frivillige organisasjoner virket det som det hadde vært litt lenge siden de egentlig hadde vært i dialog med kommunen, for det kom jo opp litt sånt gammelt grums som egentlig ikke hadde blitt helt oppgjort. Men det løste seg fort, egentlig, så etter det synes jeg ting har gått fort. ... Det var faktisk å hente opp gamle ting og tang fra systemet og arkivet.

Bare det å sjekke hvordan ting og tang var, «sånn og sånn, slik er det, så går vi videre». Nei, fordi, det er rart med det, når man setter seg rundt bordet, og det er en stund siden man har sittet rundt det bordet, så vil man gjerne prøve å løse opp i flere ting som faktisk ligger der, før man går videre. Men her var det jo lite grann om eiendomsforhold og alt mulig og om hvor aktivitetsområdet skal ligge, ikke sant, og noen muntlige avtaler som kanskje ikke var skriftlige og så videre, slike ting. Men det er jo viktig å få det avklart før vi går videre. Og så er det stor utskifting blant administrasjonen, og tiden går og, så alt i alt, avtaler som er gjort og ikke nødvendigvis kan dokumenteres.

Fridtjof nevner også dette når han oppsummerer hva han har lært gjennom samarbeidsprosessene:

Det jeg har lært, er jo egentlig at det fungerer å gå på tvers av organisasjonene, og at vi faktisk får det til. Og at denne negativiteten må liksom bort før vi får det til.

Videre peker deltakerne på betydningen av at aktører utenfra (ALLEMED) har vært med på å sette i gang prosessen, i tillegg til at det er tydelig at forankringen som ligger til grunn fra ALLEMED-dugnaden, altså fra lokalsamfunnet på tvers, betyr mye. Både de frivillige og de kommunalt ansatte handler på vegne av ungdommene og et felles engasjement for å skape positiv aktivitet i lokalsamfunnet. Fam istemmer når Kaisa forteller om hvordan hun vurderer arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen:

Så det som har vært fantastisk med ALLEMED, som poengtert, at det ikke bare ble prat, det er jo så lett å la ungdommen komme med forslag og «klapp, klapp» og «flott», men dette med ... (nevner det månedlige møtestedet og de andre tiltakene). Så det ble forpliktende, men så har det jo vært, det hadde jo ikke gått om det ikke var for de frivillige, noen måtte ta tak i det, men det er det at alle er med og, et samfunn, det som har vært så fantastisk med dette, at det er Lilleby-samfunnet som tar tak i det.

Samarbeidet rundt ALLEMED ser også ut til å påvirke rolleforståelsen blant deltakerne. Her skiller ikke de frivillige på rollene som ansatt og frivillig, slike

faktorer fremstår som irrelevante for deltakerne i denne sammenhengen. De frivillige anser de kommunalt ansatte som frivillige og at de er på lik linje. Videre kommer dette med dobbeltroller frem, der en kommunalt ansatt også er leder for en forening som bidrar inn i samarbeidet. Francine forteller:

Du skal vite hvordan hatt du har på deg hele tiden. Det er egentlig det som er det viktigste. ... Fra mitt ståsted, uansett altså, min drivkraft i dette, har hele tiden vært å prøve å få realisert ting her i Lilleby. Det er kjempeviktig for en liten plass å ha noen aktiviteter som man kan være stolt av, rett og slett. Samtidig at man bidrar til å ha en aktivitet, ikke minst. Ja, det gjør at ting blir kanskje litt smidigere oppi dette. Og at man får litt sånn kortere beslutningsledd, kanskje. Og at det kanskje kan bidra til at ting realiseres forttere.

Videre er det åpenbart at hun har med seg perspektiver fra rollen som kommunalt ansatt, som synliggjøres blant annet der hun snakker om mulige utfordringer i slike prosesser:

Det er jo type lov og regelverk, hvis man treffer på ... Man skal selvfølgelig ta stegene rett oppi det her, men er man litt uheldig å treffe på noen som kanskje er litt mer firkantet enn andre, så kan ting kanskje ta litt lengre tid. Men sånn som jeg sa i sted, det her med økonomien og dette, hvis man ikke klarer å håndtere den greit fra dag én, så kan det bli en ganske stor utfordring etter hvert. Sånn at man må ha en ... De planene man har, det planverket man har, må være litt gjennomarbeidet, så må man ha et økonomiperspektiv i dette hele tiden. Sånn at man vet hva som kan realiseres, og hva som ikke kan realiseres. Og samtidig så må man ha det perspektivet, og samtidig så må man ikke drepe det engasjementet, den lysten som mange av de som faktisk er involvert. Så det er også en liten sånn balansegang.

Eksempelet med Francine viser dessuten at deltakerne har en praktisk tilnærming til arbeidet som skal gjøres. Dette kommer også frem når Fridtjof forteller om hvordan organiseringen av tiltakene foregår:

Ja, det har jo gått på mail og på Messenger, og ... Vi får det til å funke, det er hovedsaken.

Initiativet med å realisere Fritidserklæringen gir også deltakerne mulighet til å reflektere mer over egen og andres rolle og praksis. Kitty forteller:

Og av og til så føler jeg nok at de frivillige føler at kommunen er for lite på banen og bidrar med for lite. Men nå er det jo, jeg tror de ser at det er folk fra kommunen som er med, som jobber og er med, det tror jeg.

Fiona illustrerer hva dette innebærer for de frivillige:

Jeg har jo en tillit til at de enkelte personene i det kommunale systemet har et ønske om å få ting til. De har det og prøver å bidra i størst mulig grad. Men hvis vi ser på kommunen, så er jo problemstillingen det at der er så skvis med ressurser og sånne type ting at disse typer oppgaver og ting som tilhører det segmentet vi er i, vil naturlig nok bli nedprioritert. For det er andre ting som de må prioritere. ... Og selvfølgelig det at for oss som er vant til at ting kan gå fort i svingene, så kan jeg heller ikke forvente at ting skulle gå like fort i kommunen. Sånn at man vil nok på et senere nivå heller tenke sånn at: «Ok, vi må involvere kommunen kanskje mye tidligere i større prosjekter.» For å sikre å få dem med oss på en god måte.

Utviklingen og gjennomføringen av de konkrete tiltakene viser at deltakerne jobber sammen som allierte. De bygger relasjoner og ser at de kan ha tillit til hverandre uavhengig av skillelinjer, roller og posisjoner. De frivillige som deltar i samarbeidet, får tillit til de kommunalt ansatte som er med, og de kommunalt ansatte får tillit til de frivillige. Den ene parten ser at den andre parten gjør det den sier den skal gjøre. Fiona reflekterer over dette i sammenheng med betydningen det kan gi for fremtidige samarbeidsprosesser, i tillegg til ringvirkningene arbeidet kan gi:

Det vil nok gi en positiv effekt for videre prosjekter som man vil være etablert i, det tror jeg faktisk. For de ser at vi klarer å gjennomføre det også. Det har litt med det at vi klarer å gjennomføre de tingene vi starter på. Det gir noe tilbake til kommunen også over tid, at de får de tingene. Det er klart at hvis kommunen plutselig begynner til våren, begynner å lyse ut vikarstillinger, «Kom til flotte Lilleby, her har vi ...» (nevner en rekke lokale organisasjoner og aktiviteter). Så er det jo med å trekke og øke populariteten.

Diskusjon

Med utgangspunkt i begrepet samskaping og teori om styringslogikker undersøker dette kapittelet frivillighetens møter med kommuneorganisasjonen i Lilleby. Formålet med diskusjonen er å drøfte vilkårene for samskaping i norske småbyer. Til å begynne med diskuterer jeg de to første delene som funnene i studien presenterer – kommuneorganisasjonens roller som tilrettelegger og som uforutsigbar samarbeidspartner. Deretter drøfter jeg hvordan det tiltaket som faktisk representerer samskaping, arbeidet med den månedlige møteplassen, påvirker rollene og relasjonene mellom aktørene. Avslutningsvis vurderer jeg hvordan småbykonteksten påvirker samhandlingen mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten i Lilleby.

Vertikale styringslogikker vs. samskaping

De to tiltakene, utbyggingen av aktivitetsområdet og etableringen av den månedlige møteplassen for barn og unge, representerer ulike grader av samhandling mellom kommuneorganisasjonen og den lokale frivilligheten i Lilleby. Selv om ideen bak det første tiltaket skjedde i samspill mellom lokale myndigheter, frivilligheten og ungdommene, har det ikke medført samskaping. Det er frivilligheten som har drevet frem tiltaket, og det har verken krevd tett eller likeverdig samarbeid mellom de frivillige og de offentlige aktørene. Kommuneorganisasjonen har riktignok bidratt med tilrettelegging etter behov, som med hjelp til organisering av innledende møter og saksbehandling, men utover det er det frivillige krefter som står bak for å skape en aktivitetsarena for små og store i lokalsamfunnet. Her har dessuten det private næringslivet vært inne med betydelige økonomiske bidrag, som igjen også er en viktig støttespiller for frivilligheten i Lilleby.

Dette tiltaket ser ut til å gjenspeile tradisjonelle samhandlingsmønstre for kommuneorganisasjonen og frivilligheten i Lilleby, der kommunen fungerer som tilrettelegger for frivilligheten. I de tilfellene der lokale myndigheter spiller rollen som tilrettelegger godt, øker sjansene for at tverrsektorielt samarbeid vil lykkes (Røiseland 2013). På den andre siden, dersom denne rollen er sterkt preget av vertikale styringslogikker, vil det kunne gi negative effekter for samarbeidet.

Som tilrettelegger tilbyr Lilleby kommune de frivillige organisasjonene gratis halleie, enkelte økonomiske tilskudd og samarbeid om drift og vedlikehold

av aktivitetsanlegg og -områder. Det vil si at kommuneorganisasjonen råder over eiendom og midler de frivillige aktørene er avhengige av, og maktbalansen blir dermed ujevn. Kommuneorganisasjonen hadde imidlertid ikke gjort stort med disse arenaene dersom ingen ville fylle dem med aktiviteter, og det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom aktørene. Dette er de frivillige deltakerne klar over, og de reagerer på at det tidvis er svært utfordrende å kommunisere med lokale myndigheter.

Selv om kommunikasjonsutfordringene mellom aktørene til en viss grad kan tilskrives knapphet på tid og ressurser i kommuneorganisasjonen, avslører disse også et ovenfra-og-ned-perspektiv fra kommuneorganisasjonens side. Byråkratiske og hierarkiske prinsipper støtter opp om at kommuneorganisasjonen fremstår som den suverene myndighet, og er med på å legitimere slik kommunikasjonspraksis. Dette vil imidlertid hemme alle former for samarbeid.

I tråd med det som beskrives ovenfor, kommer det frem at frivilligheten opplever kommuneorganisasjonen som en uforutsigbar samarbeidspartner. Det er mye som tyder på at kommuneorganisasjonens praksis for samhandling med frivilligheten bygger på etablerte styringslogikker, der tett samhandling med sivilsamfunnsaktører ikke er relevant (Andersen et al., 2020; Tortzen, 2019). Dette preger relasjonene på tvers. Kollisjoner mellom prinsipper innenfor de ulike styringsmodellene kan blant annet risikere å utvikle seg til personlige konflikter mellom individer som støtter forskjellige logikker (Torfing et al. 2024). Dette er kommunikasjonsutfordringene mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten i Lilleby et eksempel på. Det resulterer videre i uklarheter rundt ansvarsområder og ubalanse i maktrelasjoner, der de frivillige opplever at kommuneorganisasjonen unnlater å dele relevant og nødvendig informasjon. Videre kommer det frem at dersom informasjon deles, foregår det gjennom en form for monolog fra kommunens side, som igjen er med på å svekke vilkårene for samskaping.

Etableringen av den månedlige møteplassen – på vei mot nye roller og relasjoner?

Arbeidet med etableringen av den månedlige møteplassen for barn og unge kan karakteriseres som samskaping. Gjennom innsatsen for realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED-modellen har deltakerne sammen diskutert

og blitt enige om en felles problemforståelse og et felles utgangspunkt, utviklet strategier og løsninger og iverksatt tiltak. De samarbeider tett og deler på ressurser og kompetanse, der alle bidrar med det de kan for at de skal oppnå gitte målsettinger.

Selv om det er store forskjeller innad i denne gruppen, da representanter fra frivilligheten og lokale myndigheter, samt ungdommene, er ulike, har deltakerne håndtert dette på en konstruktiv måte. Det er vanskelig å fullt ut eliminere eksisterende spenningsforhold mellom aktørene (Torfing et al. 2024), men det kom frem at etableringen av samarbeidet hadde krevd at de konfronterte tidligere uoverensstemmelser. De gikk gjennom og diskuterte diverse forhold i fellesskap, håndterte disse spenningene og startet på nytt med blanke ark. Deltakerne har dermed brutt med sedvanlig samhandlingspraksis og skapt rom for mer likeverdige relasjoner. Dette har vært med på å endre premissene for samarbeidet.

Likeverdigheten i dette tiltaket bygger også på at deltakerne anerkjenner at de er gjensidig avhengige av hverandre for å realisere den månedlige møteplassen. Dette hadde ikke latt seg gjennomføre dersom ikke samtlige deltakere bidro med sine ressurser. Lokale myndigheter stiller med lokaler, kommunalt ansatte koordinerer aktivitetene, ungdomsklubben driver kafétilbud, (unge og voksne) frivillige organiserer aktiviteter, i tillegg til at alle bytter på praktiske oppgaver seg imellom. Det har dessuten vært sentralt at målgruppen selv, ungdommene, har vært aktive gjennom hele prosessen. Dette har også vært spesielt viktig for de kommunalt ansatte og de frivillige, de har vært opptatte av å ta ungdommene på alvor og at deres stemme skulle veie tyngst. Ett eksempel er bruken av Messenger som kommunikasjonsform, som er tilpasset ungdommene. Videre virker det som at bruken av en mer uformell kanal gjør arbeidet mer effektivt. Det bidrar dessuten til at samarbeidet blir tettere, og at aktørene blir mer likeverdige, da de har like forutsetninger for å delta i den pågående samtalen.

I tråd med det som beskrives ovenfor, krever samskaping at kommuneorganisasjonen gir fra seg en betydelig mengde kontroll og overlater ansvar også til de andre aktørene (Tortzen, 2019). Metoden går ut på å engasjere, inspirere og mobilisere på tvers av relevante aktører og målgrupper (Sørensen et al. 2021). Litteraturen argumenterer for at samskaping kan være et kraftfullt styringsverktøy som drar nytte av slike virkemidler som skiller seg fra det som er vanlig i henhold til vertikale styringslogikker. Dette kan ses i sammenheng

med forankringen av samarbeidet rundt etableringen av den månedlige møteplassen, der deltakerne peker på den innledende ALLEMED-dugnaden som drivkraft for arbeidet, der de opplevde at hele Lilleby-samfunnet var delaktig. De har deretter gått videre med konkrete arbeidsoppgaver som de har fordelt mellom deltakerne, og de ser konkrete resultater av det de gjør. Når de ser at tilbudet når ut til samtlige barn og unge i kommunen, blir de motiverte til å fortsette.

Med drahjelp fra ALLEMED-sekretariatet har de etablert en felles plattform og et felles utgangspunkt for samarbeidet (Ansell & Torfing 2021), noe som har vært etterlenget i Lilleby. Den grunnleggende innrammingen fra ALLEMED-dugnaden har dermed erstattet behovet for tradisjonell ledelse, selv om det har vært noen sentrale koordinatorer fra kommuneorganisasjonens side som har spilt en viktig rolle. Til tross for at øvrig samhandling mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten preges av vertikale logikker, har den sterke forankringen og den felles plattformen fra ALLEMED-dugnaden lagt til rette for en horisontal og samskapende tilnærming. Resultatet er at deltakerne har sterk tro på det de gjør, og løsningene de har kommet frem til i fellesskap, oppleves som riktige og legitime.

De frivilliges forventninger til kommuneorganisasjonen bygger på tidligere erfaringer der det har vært utfordrende i det hele tatt å opprette dialog. Dermed bryter arbeidet med den månedlige møteplassen radikalt med de frivilliges forventninger til samarbeid med lokale myndigheter. De kommunalt ansatte har i stor grad gått ut av sine vante roller, der de reflekterer over egne roller og tilpasser seg mer etter de andre deltakerne og deres behov. De blir mer bevisste de begrensningene som ligger i det offentlige systemet, og får en annen forståelse av hvordan dette påvirker de frivillige og relasjonene på tvers. De frivillige reflekterer også mer over egen rolle og at de har andre tilnærminger enn det kommuneorganisasjonen har. De utviser mer forståelse for utfordringene kommunen står overfor, og er villige til å senke sine forventninger, i tillegg til at de ser verdien av å involvere og invitere kommuneorganisasjonen på et tidligere tidspunkt enn det de har brukt å gjøre.

Samlet sett er det praktiske hensyn som vinner frem, og arbeidet med realiseringen av tiltakene trumfer begrensningene som ligger i etablerte strukturer og systemer samt tidligere konflikter. Videre får også de kommunalt ansatte som deltar, et innblikk i hvordan de frivillige opplever å møte lokale myndigheter, og de opplever selv å møte egen organisasjon og arbeidsgiver som

tilrettelegger og som uforutsigbar samarbeidspartner. Arbeidet har medført at tradisjonell maktfordeling er forskjøvet, deltakerne har utviklet nye roller og relasjoner på tvers. De nye relasjonene er tuftet på nærhet og likeverdighet fremfor distanse og hierarkiske logikker, og deltakerne har i stor grad realisert det potensialet som ligger i samskaping som samarbeidsform.

Småbyen som kontekst

Til tross for at litteraturen peker på en rekke faktorer som taler til fordel for småbyer som arenaer for realisering av samskaping, ble det også antydnet innledningsvis at nettopp mindre småbykommuners begrensede kapasitet vil gjøre det utfordrende å gjennomføre slike prosesser (Vedeld 2022). De knappe ressursene gir riktignok kommuneorganisasjonen færre hender å spille på, men dette bidrar også til kortere avstander innenfor offentlige systemer og på tvers av sektorene. Det ble også pekt på at det vil være mer tillit og sosial kapital i en småby enn det vil være i en større by (Putnam 2000), og selv om dette ikke var fokus i denne studien, er det ikke mye som tyder på at det er tilfelle i Lilleby. I tråd med det som nevnes ovenfor, er det heller andre faktorer som gjør seg gjeldende og skaper vilkårene for samskaping innenfor småbykonteksten. Disse har vært med på både å hemme og fremme vilkårene for samhandling mellom kommuneorganisasjonen og frivilligheten i Lilleby.

Til tross for en grunnleggende gjensidig avhengighet er frivilligheten ofte mer avhengig av lokale myndigheter enn omvendt. Dette har gitt store utfordringer når det gjelder å balansere maktrelasjonene mellom aktørene i Lilleby, noe som kommer spesielt godt frem når deltakerne beskriver kommuneorganisasjonens kommunikasjonspraksis overfor frivilligheten. De frivillige deltakerne har dermed utviklet noen strategier for å håndtere denne utfordringen gjennom at de har funnet sine kontaktpunkter innenfor. Deltakerne mener de kan gjøre dette nettopp fordi de bor på et lite sted. På den andre siden beskrives denne faktoren som et hinder, at de små forholdene der deltakerne kjenner hverandre fra andre arenaer, *ikke* støtter opp om bedre kommunikasjon. I det tilfellet der Fam forteller om sin relasjon til ordføreren gjennom private koblinger, kan det se ut til at dette gjør at aktørene tar hverandre for gitt og heller er med på å legitimere en kommunikasjonspraksis som er ovenfra-og-ned-styrt fra kommuneorganisasjonens side.

Lilleby kommune har i likhet med tilsvarende småbykommuner knappe ressurser, noe som også påvirker samarbeidet mellom aktørene. En liten kommuneadministrasjon medfører også færre stillinger, som nevnt ovenfor, og de ansatte er presset på tid, da de har flere oppgaver å rekke over. Kommuneorganisasjonen har dessuten dårlig økonomi, og dette blir gjerne brukt som et argument der samarbeidet ikke har fungert like godt som det gjør i forbindelse med realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED. Offentlig ansatte vektlegger at kommunen ikke har tilstrekkelig med ressurser, verken menneskelige eller økonomiske, til å følge opp de gode initiativene som kommer fra frivilligheten. Dette påvirker muligheten kommuneorganisasjonen har til å fungere som gode tilretteleggere for frivilligheten, og begrenser videre forutsetningene for samskaping i lokalsamfunnet.

På den andre siden er det mye som tyder på at en liten kommuneorganisasjon gir visse fordeler. I en storbykommune vil det være flere ledd og lengre veier å gå innenfor administrasjonen. I en småbykommune har ansatte flere funksjoner tilknyttet sine stillinger (som nevnt ovenfor). På denne måten dekker de over flere områder enn ellers, og dette kan skape bedre oversikt over både forholdene i lokalsamfunnet og innad i organisasjonen. Dette ser ut til å være tilfelle i Lilleby, der aktørene har gjort nytte av posisjoner og nettverk for å fremme arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED. Det at lederen for en av de involverte foreningene også sitter i en sentral posisjon i administrasjonen i kommuneorganisasjonen, illustrerer nettopp dette. Slike dobbeltroller forekommer også i større bykommuner, men sannsynlighetene for det er mindre. Disse forholdene har underlettet prosessene med de formelle søknadene. Her har aktørene hatt en pragmatisk innstilling til arbeidet som skulle gjøres, og denne ildsjelen har vært i stand til å dra nytte av forbindelser innad i det kommunale systemet og på tvers ut i lokalsamfunnet. Deltakeren har dermed vist at det er mulig å følge retningslinjene innenfor offentlige strukturer og samtidig spille på lag med frivilligheten.

Selv om det som beskrives ovenfor, også er knyttet til sårbarheten som følger med avhengigheten av nøkkelaktører, og at mye av arbeidet vil være prisgitt deres roller, veier det brede engasjementet i samarbeidet rundt den månedlige møteplassen i stor grad opp for dette. I tillegg er det overordnede fokuset for samarbeidet tiltakene, og det er praktiske hensyn som vinner frem i det de gjør. Alle involverte er nødt til å bidra for å realisere tiltakene, og dette bygger likeverdighet mellom aktørene, da den gjensidige avhengigheten

styrkes. Deltakerne drives av forankringen fra ALLEMED-dugnaden, og oppslutningen fra ungdommene og lokalsamfunnet bekrefter at det er viktige tiltak. Dette forsterkes av at lokalsamfunnet er lite, og dermed blir arbeidet deres desto mer synlig. Videre bidrar denne synligheten til å forplikte deltakerne ytterligere: De vet at det de gjør, legges merke til. Dette kommer også frem gjennom glede og stolthet over å lykkes med tiltakene. Samtidig gjør de små forholdene også negative faktorer mer synlige, som for eksempel kommunikasjonsutfordringer på andre arenaer enn der det aktuelle samarbeidet finner sted. Synligheten som er spesiell for småbyer, har dermed en slagside som virker hemmende for vilkårene for samskaping.

De tette relasjonene i samarbeidet med den månedlige møteplassen styrker også fellesskapsfølelsen blant deltakerne på tvers av kommuneorganisasjonen og frivilligheten. Erfaringene deres avdekker en ansvarsfølelse, som blant annet kan begrunnes i at de bor i en småby. Deltakerne vet at dersom det skal skje en positiv utvikling i lokalsamfunnet deres, er de nødt til å være med og bidra til dette selv, og de må gå sammen om å gjøre det. I dette tilfellet handler det om at barn og unge skal ha gode fritidstilbud. På denne måten kan de bidra til å forbedre oppvekstvilkårene i Lilleby, slik at ungdommene vil komme tilbake etter endt utdanning. Dette har stor betydning for deltakernes syn på Lillebys fremtidsutsikter, og arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED har gitt håp om bedre vilkår for fremtidige prosjekter og relasjoner på tvers av kommuneorganisasjonen og frivilligheten.

Konklusjon

Kommuneorganisasjonenes overordnede rammer gir ikke nødvendig rom for samskaping slik det beskrives i litteraturen, men småbyers egenskaper legger til rette for at elementer fra praksisen kan styrkes og videreutvikles. Selv om det er mye som tyder på at forskning som omhandler samskaping i mer urbane sammenhenger, også vil gjelde i småbyer og mindre lokalsamfunn, har denne studien vist at småbyer har særtrekk som kan påvirke vilkårene for samskaping – på godt og vondt. Analysene i dette kapittelet vitner om at vertikale styringslogikker kan slå ut potensielle fordeler ved småbyers egenskaper som samskapingsarenaer, da formell organisering som regel trumfer uformelle nettverksstrukturer.

Til tross for utfordringer knyttet til småbysamfunnets dynamikk har de relativt tette relasjonene i Lilleby vært en viktig ressurs for deltakerne. Dette har bidratt positivt til realiseringen av tiltakene. Den sterke gjensidige avhengigheten i arbeidet med den månedlige møteplassen har bidratt til å utjevne maktforholdet mellom aktørene. Der lokale myndigheter tidligere i hovedsak har fungert som tilrettelegger og som uforutsigbar samarbeidspartner overfor frivilligheten, har de vært nødt til å møtes som mer likeverdige parter gjennom arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen og ALLEMED. Selv om dette også kan tilskrives egenskaper ved selve tiltaket, i tillegg til en sterk gjensidig avhengighet, har også andre faktorer vært avgjørende: Enkel organisering, flate strukturer, praktisk tilnærming, spenningshåndtering, kryssende roller og relasjoner i lokalsamfunnet, bevisstgjøring av rolleforståelser og bred lokal forankring har vært med på å drive frem samarbeidet.

Hvorvidt arbeidet med realiseringen av Fritidserklæringen og arbeidet med ALLEMED kan skape mer varige endringer for relasjonene og samarbeidet mellom kommuneorganisasjonen og de frivillige, svarer ikke denne studien på, men den løfter de vilkårene som ligger til grunn for samskaping i småbyer, og peker på en rekke faktorer som er verdt å merke seg. Samlet sett bidrar disse til forståelsesrammen for tverrsektorielt samarbeid i lokalsamfunnene, men de kan også gi innsikt i mer generelle vilkår for samskaping.

Referanser

- Andersen, L. B., Greve, C., Klusen, K. K., & Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. Djøf Forlag.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-Creation*. Cambridge University Press. <https://books.google.no/books?id=6g2XzQEACAAJ>
- Arnesen, D., & Sivesind, K. H. (2017). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor : endringer, tilpasninger, konsekvenser*. B. O. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Branden, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. In *Co-production and co-creation : engaging citizens in public services* (1 ed., s. 3–8). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956-1>
- Breimo, J. P., & Anvik, C. H. (2022). Kunnskap om samarbeid i velferdstjenestene. Status og utfordringer. In *Mot bedre samarbeid? Betraktninger fra studier av norske velferdstjenester*. Universitetsforlaget.
- Breimo, J. P., & Røiseland, A. (2021). «Samskaping» i norsk offentlig sektor : Endringer, opportuniste eller symbolpolitikk? <https://doi.org/https://doi.org/10.5278/academicquarter.vi23.7027>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Admin Rev*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Carstensen, M. B., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public administration (London)*, 101(1), 36–52. <https://doi.org/10.1111/padm.12857>
- Christensen, T., Lie, A., & Laegreid, P. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and regulatory reform in Norway. *Financial accountability & management*, 24(1), 15–30. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00441.x>
- Crowther, S., Ironside, P., Spence, D., & Smythe, L. (2017). Crafting Stories in Hermeneutic Phenomenology Research: A Methodological Device. *Qual Health Res*, 27(6), 826–835. <https://doi.org/10.1177/1049732316656161>
- Eimhjellen, I. (2012). Statleg politikkkutforming for frivillig sektor etter 1970. In *Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hansen, I. L., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for barn og unge*. Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2019). *0-24-samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag*. Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/0-24-samarbeidet-et-kunnskapsgrunnlag>
- Haukelien, H. (2023). Hvordan kommuner tenker. In *Hvordan kommuner tenker: Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter* (s. 19–33). Universitetsforlaget.

- Holand, A. M., & Ellingsen, T. (2023). Samskaping og styringslogikk(er) på kollisjonskurs? En studie av lokalt arbeid for sosial bærekraft. In A. K. Lund, M. Nilssen, & A. Tjønndal (Eds.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv*. Universitetsforlaget.
- Hylland, O. M., & Haugsevje, Å. D. (2023). Barn og unges kulturliv: kommunalt handlingsrom mellom nasjonale føringer og nasjonal praksis. In *Hvordan kommuner tenker: Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter* (s. 210–230). Universitetsforlaget.
- Kulturdepartementet. (2020–2021). *Oppleve, skape, dele. Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/84138e-b559e94660bb84158f2e62a77d/nn-no/pdfs/stm201820190019000dddpdfs.pdf>
- Lo, C., & Røiseland, A. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(1), 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Myksvoll, T. M., Arnesen, D., & Erdvik, I. B. (2023). *Fritid for alle? Kommunal politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter*.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Pestoff, V. (2018). Co-production at the crossroads of public administration regimes. In *Co-production and co-creation : engaging citizens in public services* (s. 27–36). <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Rasmussen, L. G., Skjerning, H. T., & Burau, V. (2023). The why and how of co-production between professionals and volunteers: a qualitative study of community-based healthcare in Denmark. *International journal of sociology and social policy*, 43(1/2), 197–213. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-01-2022-0027>
- Regjeringen. (2016). *Felles innsats for fritidsaktivitet til alle barn* <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2016/felles-innsats-for-fritidsaktivitet-til-alle-barn/id2503226/>
- Regjeringen. (2020). *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf
- Riksrevisjonen. (2014). *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom* (9788282292849). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/dok3-201314-011.pdf>
- Røiseland, A. (2013). Forhandle, friste eller fasilitere?: teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4).
- Røiseland, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). *Advancing Co-creation in Local Governance* (A. Røiseland, E. Sørensen, & J. Torfing, Eds.). Edward Elgar Publishing.

- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. ed.). Fagbokforl.
- Selle, P. (2016). Frivillighetens marginalisering. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1), 76–89. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-05>
- Selle, P., Strømsnes, K., & Loga, J. (2018). State and Civil Society: A Regime Change? In *Scandinavian Civil Society and Social Transformations : The Case of Norway* (1st 2018. ed., s. 117–163). Springer International Publishing : Imprint: Springer.
- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production: Seven Evils. In *Co-production and co-creation : engaging citizens in public services* (1 ed., s. 284–293). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956-45>
- Sørensen, E., Bryson, J., & Crosby, B. (2021). How public leaders can promote public value through co-creation. *Policy and politics*, 49(2), 267–286. <https://doi.org/10.1332/030557321X16119271739728>
- Torring, J., Christensen, S. L., & Sørensen, E. (2024). Coping with conflicts, dilemmas and paradoxes through constructive hybridization. In A. Røiseland, E. Sørensen, & J. Torring (Eds.), *Advancing Co-creation in Local Governance* (s. 47–60). Edward Elgar Publishing.
- Torring, J., & Hustad, O. (2023). Styring og ledelse av samskapt bærekraftsmål. In A. K. Lund, M. Nilssen, & A. Tjønndal (Eds.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv* (s. 30–44). Universitetsforlaget.
- Torring, J., Sørensen, E., & Breimo, J. P. (2022). When Norway met co-creation: the import, diffusion, and onboarding of a magic concept in public administration. *International public management journal*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2128127>
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2020). Samskaping – fra ide til strategi. *Stat & styring*, 30(4), 28–30. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-04-09>
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse av velferd. Muligheter og faldgruber*. (1 ed.). Hans Reitzels Forlag.
- Trætteberg, H. S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjolras, B., & Skiple, J. K. (2020). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*.
- Trætteberg, H. S., & Enjolras, B. (2023). Institutional Determinants of Co-Production: Norway as an Illustrative Case. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 89976402311768. <https://doi.org/10.1177/08997640231176801>
- Vedeld, T. (2022). The Co-creation Paradox: Small Towns and the Promise and Limits of Collaborative Governance for Low-Carbon, Sustainable Futures. *Scandinavian journal of public administration (Print)*, 26(3), 45–70. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i3.7006>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>