

# En kartlegging av fritidsklubbfeltets rammevilkår

Marianne Haraldsvik, Mads Fjeld Wold

SØF-RAPPORT NR. 08/2023



Senter for økonomisk forskning

# En kartlegging av fritidsklubbfeltets rammevilkår

Marianne Haraldsvik og Mads Fjeld Wold

SØF-prosjekt nr. 3838: «Utredning av fritidsklubbfeltets rammevilkår»

Prosjektet er finansiert av Barne- og familiedepartementet



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Senter for økonomisk forskning

Oktober 2023

ISBN 978-82-7570-734-3 Elektronisk versjon

ISSN 1504-5226 Trykt versjon

ISSN 1892-7661 Elektronisk versjon

Omslag: Shutterstock



#### Du har lov til:

**Dele** — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

**Bearbeide** — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

#### På følgende vilkår:

**Navngivelse** - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

**Ingen ytterligere begrensninger** - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

#### Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org)

# Forord

I denne rapporten gjør vi en bred kartlegging av åpne møteplasser for ungdom gjennom å kombinere tilgjengelig statistikk og informasjon innhentet gjennom caseundersøkelser, ved intervju og dokumentgjennomgang. Prosjektet er finansiert og initiert av barne- og familiedepartementet (BFD).

Vi vil takke alle som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger underveis i prosjektet. Representanter fra BFD har bidratt med gode innspill i løpet av prosjektet og på tidlige rapportutkast. En spesiell takk til kommunene og fritidsklubbene som har bidratt til caseundersøkelsen, samt representanter fra Ungdom og Fritid som har delt av sin kunnskap om feltet og tilgjengeliggjort data fra klubbundersøkelsen.

Forfatterne er alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Trondheim, oktober 2023

Marianne Haraldsvik (prosjektleder) og Mads Fjeld Wold

# Innhold

Forord.....	3
Innhold.....	4
<b>1 Innledning og sammendrag.....</b>	<b>6</b>
1.1 Innledning.....	6
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Oppsummering av hovedfunn.....	8
<b>2 Finansiering av kommunenes mangfoldige tjenestetilbud.....</b>	<b>13</b>
2.1 Kommunenes roller og oppgaver.....	13
2.2 Kommunenes inntekter.....	14
2.3 Lovpålegging og finansiering.....	17
<b>3 Fritidsklubbens plass i kommunen.....</b>	<b>19</b>
3.1 Behovet for fritidsklubber.....	19
3.2 Organisering og finansiering av fritidsklubbtilbudet i kommunen.....	23
3.3 Anslag på kommunens prioritering av fritidsklubber i sine budsjetter.....	24
3.4 Anslag på statens bidrag til det kommunale fritidsklubbtilbudet gjennom supplerende tilskuddsordninger.....	27
3.5 Finansiering av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud.....	32
3.6 Mulige finansieringsmodeller.....	38
<b>4 Metodisk tilnærming.....</b>	<b>40</b>
4.1 Regresjonsanalyser.....	40
4.2 Caseundersøkelse.....	44

<b>5 Fritidsklubbtilbudet i norske kommuner</b>	49
5.1 Fritidssentre	49
5.2 Beliggenhet	54
5.3 Kommunal forankring	57
5.4 Klubbansatte	60
5.5 Aktivitet	64
5.6 Oppsummering av hovedfunn	67
<b>6 Analyser av kommunenes fritidstilbud</b>	69
6.1 Antall fritidssentre	69
6.2 Åpningstid	73
6.3 Oppsummering av hovedfunn	78
<b>7 Dokumentgjennomgang</b>	80
7.1 Omtale av fritidsklubb i kommunens plandokumenter	80
7.2 Oppsummering av dokumentgjennomgang i lys av ulike kommunetyper	86
<b>8 Resultater fra intervjuundersøkelse</b>	91
8.1 Finansiering	91
8.2 Organisering og samarbeid	100
8.3 De ansatte og frivillige på fritidsklubbene	107
8.4 Innhold i fritidsklubbtilbudet	114
<b>9 Nasjonal forankring</b>	120
9.1 Omtale av fritidsklubb i nasjonale dokumenter	120
<b>10 Oppsummering og diskusjon</b>	125
10.1 Oppsummering av hovedfunn	125
10.2 Diskusjon og anbefalinger	129
<b>Referanser</b>	134

# 1 Innledning og sammendrag

## 1.1 Innledning

I 2016 ble Fritidserklæringen først signert. Denne erklæringen bygger på FNs barnekonvensjon, som stadfester barns rett til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Ulike aktiviteter som inngår i fritidsaktiviteter varierer, og inkluderer alt fra de organiserte fritidsaktivitetene innenfor idrett og kultur til de mer uorganiserte fritidsaktivitetene som er representert ved åpne møteplasser for ungdom.

Åpne møteplasser for ungdom er fokuset for denne rapporten. I begrepet åpen møteplass ligger det at tilbudet er tilgjengelig for alle, og først og fremst er en møteplass hvor ungdom kan treffes for å sosialisere, og at det ikke er knyttet til en bestemt aktivitet. Tilbudet er i all hovedsak også gratis. I rapporten sidestiller vi begrepet fritidsklubb og andre typer åpne møteplasser for ungdom, og legger til grunn en bred tolkning av fritidsklubbegrepet.

Det har eksistert fritidsklubber i Norge siden 50-tallet. Tilbudet er et kommunalt ansvar, men det er ikke direkte omtalt i lovverket. Det er likevel mulig å knytte kommunens ansvar for tilbudet både til FNs barnekonvensjon og kulturloven. Kommunens ansvar for å legge til rette for fritidsklubbtilbud tydeliggjøres også gjennom at fritidsklubb inkluderes som en del av den kulturelle grunnmuren sammen med bibliotekene og kulturskolen. Mens både kulturskolen og bibliotekene omtales eksplisitt i lovverket, er det ingen slik lovfesting knyttet til fritidsklubbfeltet. Dermed blir det i større grad overlatt til kommunene å finne rom til å prioritere et fritidsklubbtilbud i sin kommune. Når det ikke er lovregulert kan det oppfattes som at kommunen ikke er forpliktet til dette selv om FNs barnekonvensjon er tydelig på rettigheter til et fritidstilbud.

Både fritidserklæringen<sup>1</sup> som ble signert på nytt i 2022, og folkehelsemeldingen<sup>2</sup> som ble offentliggjort i mars 2023, synliggjør betydningen av fritidsklubbtilbud i kommunene som en del av tjenestetilbudet rettet mot barn og unge. Folkehelsemeldingen løfter frem fritidsklubber som et virkemiddel som kan bidra til å utjevne

<sup>1</sup> [www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklaeringen\\_2022\\_uu.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklaeringen_2022_uu.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/918eb71926fc44c8802fe3c2e0b9a75a/nn-no/pdfs/stm-202220230015000dddpdfs.pdf>

sosiale helseforskjeller. Det blir særlig pekt på at fritidsklubber kan motvirke ensomhet, samt at dette er et rusfritt lavterskeltilbud som er tilgjengelig for alle ungdommer.

I dag er fritidsklubber et viktig tilbud til ungdom. Det er mange som benytter seg av klubber, ungdomshus og åpne møteplasser. I årene før pandemien svarte omtrent 30 prosent av elever på ungdomstrinnet at de hadde vært på en fritidsklubb den siste måneden (Bakken, 2021). Videre viser tall fra Ungdom og Fritid<sup>3</sup> at hver klubb i gjennomsnitt har 6600 besøkende i løpet av et år (Klubbundersøkelsen 2020). Kommunene spiller en viktig rolle for tilbudet av klubber til disse ungdommene. I 2021 var det i alt 648 kommunale fritidsklubber i Norge. Disse befant seg i alle landsdelene. Fritidsklubber er altså et utbredt tilbud som i stor grad benyttes av ungdom.

Samtidig står fritidsklubber overfor ulike rammevilkår. Denne ulikheten kan ha betydning for hvordan klubbene drives og mulighetsrommet deres. Eksempelvis viser tall fra klubbundersøkelsen til Ungdom og Fritid stor variasjon i klubbenes søknadsaktivitet for eksterne midler. For kommunene er fritidsklubbtilbud en av mange tjenester som må finansieres gjennom frie midler. Samtidig er fritidsklubbtilbudet ikke en del av kommunens lovpålagte oppgaver, som kan føre til at enkelte kommuner nedprioriterer tilbudet/finansieringen av fritidsklubbene. I hvilken grad kommunen prioriterer fritidsklubbene i sine budsjetter vil variere mellom kommuner.

## 1.2 Problemstillinger

Denne rapporten dokumenterer resultater fra en bred kartlegging av fritidsklubbfeltet. Målet er å få mer kunnskap om rammevilkårene for fritidsklubbtilbudene og belyse hvordan forskjeller i rammevilkår påvirker aktivitetstilbudene. Fokuset i analysen er på fritidsklubbenes tilgang på finansiering, kompetanse, samt kommunal og nasjonal forankring av fritidsklubbtilbudet.

Gjennom analysen, som er en kombinasjon av kvantitative analyser av tilgjengelig statistikk, intervjuundersøkelse og dokumentanalyse, forsøker vi å favne følgende:

- Kartlegging av organisasjonsstrukturer og hvilke typer aktiviteter som tilbys.
- Beskrivelse av kilder til – og typer av – finansiering av fritidsklubber og sammenhengen mellom finansieringsmodellene og innholdet i tilbudet.

<sup>3</sup> Ungdom og Fritid – Landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus er en demokratisk barne- og ungdomsorganisasjon for brukere, ansatte og frivillige i kommunalt støttede fritidsklubber, ungdomshus og lignende åpne møteplasser (<https://www.ungdomogfritid.no/ungdom-og-fritid/>)



- Kartlegging av arbeidet i norske kommuner med fritidsklubber med vekt på eventuell forankring i kommunale planer og kompetanseutvikling i sektoren og en analyse av hvordan slike rammevilkår påvirker ressursituasjon, handlingsrom og samarbeid med andre aktører.
- Diskusjon av hvordan nasjonale politiske føringer påvirker arbeidet i fritidsklubbene og mulige tiltak på tvers av forvaltningsnivåer som kan legge til rette for best mulig måloppnåelse.

Rapporten er bygd opp med en innledende del som belyser kommunenes rolle. Deretter diskuterer vi metodisk tilnærming, før vi presenterer resultater fra de kvantitative analysene, dokumentanalysen og intervjuundersøkelsen. Til slutt gir vi en kort oppsummering av hovedresultatene med diskusjon og våre anbefalinger.

### **1.3 Oppsummering av hovedfunn**

Andelen kommuner som driver minst én åpen møteplass, er i gjennomsnitt 78 prosent i perioden 2015-2021. Samlet viser gjennomgangen at det i 2021 var rundt 70 kommuner uten et kommunalt fritidsklubbtilbud. Fordelt på de resterende 270 kommunene er det litt under 650 kommunale fritidsklubber. Det er klart flest kommuner som kun har en fritidsklubb, og de fleste av disse kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Kommunene med 8 eller flere fritidsklubber var lokalisert i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere. Målt i gjennomsnittlig åpningstid per fritidsklubb, er det også en tendens at kommunene med flest fritidsklubber også har flere timer åpent per klubb.

#### **Finansiering**

Første del av rapporten fungerer som et bakteppe, og plasserer fritidsklubbfeltet i den kommunale tjenesteporteføljen. Som en ikke lovpålagt tjeneste blant kommunens øvrige tjenester, blant annet bestående av flere nasjonale velferdstjenester, står fritidsklubbfeltet overfor mer usikre rammebetingelser. Likevel ser vi i gjennomgangen av finansiering av det kommunale fritidsklubbtilbudet, at kommunene samlet har en relativ økning i netto driftsutgifter til aktivitetstilbud barn og unge (KOSTRA-funksjon 231). Mens aktivitetstilbud til barn og unge utgjorde 0,37 prosent av totale netto driftsutgifter i 2015, var det samme forholdet 0,41 prosent i 2022. Selv om det er små prosenter, viser det at prioriteringen av feltet i alle fall ikke er nedadgående. I samme periode ser vi også en økning i antall kommunale fritidsklubber på 2,4 prosent, i tillegg til en økning i antall årsverk per kommunale fritidsklubb på knappe 19 prosent.

Regresjonsanalyser av forholdet mellom ulike kommunekjennetegn og fritidsklubbtilbudet målt som antall timer åpent per år eller antall fritidsklubber, viser en statistisk signifikant sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og fritidsklubbtilbud. Økte frie inntekter er assosiert med et utvidet fritidsklubbtilbud. Dette er også i tråd med forventningene, basert på erfaringer fra andre kommunale tjenester.

Fra intervjuundersøkelsen finner vi at mange kommunale fritidsklubbtilbud driftes med et marginalt budsjett, som i praksis bare dekker å holde åpent, noe som gjør at det må søkes eksterne midler (også for de kommunale) for å fylle tilbudet med aktivitet og innhold. Søking (og rapportering) om midler er tidkrevende og binder opp ressurser som ellers kunne vært brukt på direkte arbeid med ungdommene.

Basert på tall for 2022 gjør vi også noen grove beregninger på forholdet mellom kommunens bidrag til finansiering av det kommunale fritidsklubbtilbudet og supplerende finansiering gjennom statlige tilskuddsordninger. Beregningene er gjort med stor grad av usikkerhet, men det synes klart at kommunene selv tar en stor del av finansieringsansvaret gjennom å prioritere av sine frie midler. Gitt at vi antar at halvparten av netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge er direkte knyttet til drift av kommunale fritidsklubber, finner vi at supplerende tilskudd fra nasjonale tilskuddsordninger (gjennom Bufdir og Ungdom og Fritid) utgjør to til fem prosent av kommunens netto driftsutgifter.

Den største usikkerheten er likevel knyttet til omfang og finansiering av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud. For disse tilbudene finnes det ingen samlet statistikk, og vår tilnærming for å innhente informasjon har vært gjennom caseundersøkelsen og gjennomgang av informasjon om de ulike tilskuddsordningene som ligger på internett. Både fra caseundersøkelsen og gjennomgangen av ulike tilskuddsordninger som ikke-kommunale fritidsklubber kan benytte, er det overordnede inntrykket at det er stor grad av usikkerhet knyttet til finansiering. Mange av tilskuddene krever streng rapportering, og blir tildelt med føringer for bruk. Gjennomgående er at det er få tilskuddsordninger som kan benyttes til drift, og at det er krevende å sy sammen et budsjett av de mange ulike tilskuddene med sine føringer for bruk.

Tilskuddsordningen som forvaltes av Bufdir blir både benyttet av kommunene selv og av ikke-kommunale aktører. Selv om tilskuddsordningen har blitt utvidet med ekstra bevilgning de siste årene, rapporterer Bufdir om oversøking som resulterer

i at flere søkere og prosjekter ikke får finansiering. I samtale med en kommune ble det også poengtert at mange av de ikke-kommunale prosjektene som fikk treårig tilskudd gjennom Bufdir, ikke hadde tilstrekkelig plan for finansiering når tilskuddsperioden var over. Selv om dette var gode prosjekt, klarte mange ikke å sikre videre finansiering.

### **Organisering, kompetanse og samarbeid**

Både tilgangen på kompetanse og bredden i kompetansen blant de klubbansatte, viste i analysene av Klubbundersøkelsen tydelige indikasjoner på at større kommuner har flere ansatte med relevante utdanninger rettet mot barn og unge, og flere ansatte med høyere utdanning. Samtidig viser analysene at det er sammenheng mellom antall ansatte og bredden i kompetansen blant de ansatte, og omfanget på type aktiviteter som ble tilbudt. Blant fritidsklubber hvor de ansatte har én type utdanning, er det en overvekt som oppgir å være en tradisjonell fritidsklubb. Motsatt sier flertallet av klubbene med to eller flere utdannelser at de tilbyr flere konsept. Samlet sett reflekterer bredden i kompetanse også bredden i fritidsklubbtilbudet.

Det varierer mellom kommunene hvordan man organiserer de ansatte i fritidsklubbtilbudene. En kommune med flere kommunale tilbud har organisert tilbudet slik at alle jobber i team som flyttes mellom tilbudene. Dette ble beskrevet som hensiktsmessig for å ha fleksibilitet og få økt samarbeid mellom fritidsklubbtilbudene. På motsatt side har vi flere eksempler på en organisering hvor hver klubb har sine ansatte, med mindre grad av samarbeid mellom fritidsklubbene. Både små stillingsbrøker og ukurant arbeidstid var faktorer som ble trukket frem av alle som utfordrende for feltet. For mange av de ikke-kommunale tilbudene, er tilgangen på frivillige ofte en begrensning som gjør at man ikke kan øke tilbudet, selv om det er behov for utvidet åpningstid.

Det at mange av de ansatte har små stillingsbrøker blir også trukket frem som en utfordring med tanke på deltakelse på kurs og kompetanseheving. Dersom de ansatte skal delta på kurs må man ofte stenge fritidsklubben.

Både blant de kommunale og de ikke-kommunale tilbudene har man noen utfordringer knyttet til å ha nok folk til å møte etterspørselen. Flere oppgir å være underbemannet, og man har i mange tilfeller et minimum av ansatte i åpningstiden. De ikke-kommunale tilbudene kan i større grad ha flere ansvarlige på jobb i åpningstiden gjennom at de supplerer med frivillige. Både blant de kommunale og

de ikke-kommunale synes det å være mange ildsjeler som står på for å lage et tilbud. Særlig i mindre kommuner, som i tillegg sliter med rekrutteringen, er det grunn til å være bekymret for at mye av tilbudet avhenger av ildsjeler som er villig til å stå i jobben med en liten stillingsprosent, ukurant arbeidstid og marginale budsjetter. Et mål for feltet bør være å jobbe for å få på plass flere større stillinger og en mer robust finansiering. Man kommer likevel ikke bort fra mye kveldsarbeid og deltid for sikre at man har tilstrekkelig bemanning i åpningstiden.

### **Betydning av lokal forankring for fritidsklubbens rammevilkår**

Gjennom analyser av klubbundersøkelsen sammenligner vi ulike kjennetegn ved kommuner og forhold ved fritidsklubbtilbudene. Denne analysen avdekket blant annet interessante sammenhenger mellom forankring i lokale planverk og i hvilken grad det var foreslått kutt. Blant klubbene som oppga at de er nevnt i kommunens planverk var det et klart flertall som også svarte at det ikke hadde kommet forslag om kutt eller nedleggelse i tilbudet deres. På den annen side var det blant de få klubbene uten omtale i planverket et klart flertall (7 av 12 klubber) som har opplevd forslag om kutt i, eller nedleggelse av tilbudet. Dette indikerer at rammebetingelsene for fritidsklubbtilbudet henger sammen med grad av forankring i de kommunale planene.

Gjennomgangen av kommunale planverk i dokumentgjennomgangen blant casekommunene, tegner ikke et like tydelig bilde, hvor de kommunene med svakest forankring av fritidsklubb i sine plandokumenter, også var de kommunene som blant casekommunene hadde det best utbygde fritidsklubbtilbudet. På den annen side ser vi at de fire casekommunene med det dårligste tilbudet målt ved antall klubber per ungdom, er blant de kommunene som tydeligst jobber med å utbedre tilbudet. Tre av fire er tydelig på at dette området er prioritert og man har en målsetning om å øke tilbudet. Den sterke forankringen som kommer til uttrykk både i kommuneplanen for disse kommunene, men ikke minst i økonomiplanen, kan være et tegn på at man har identifisert at man har et relativt lavt fritidsklubbtilbud, og har målsetning om å øke.

## Nasjonal forankring

Nasjonalt ser vi også en økt oppmerksomhet knyttet til fritidsklubbtilbudet. De senere årene har det kommet flere stortingsmeldinger som tydelig fremmer fritidsklubb som et aktuelt virkemiddel. Samtidig ser vi også økte bevilgninger til Ungdom og Fritid, som har direkte betydning for kommunale fritidsklubbers aktivitetsbudsjett, og en styrking av tilskuddsordningen til inkludering av barn og unge. Vi ser også at den nasjonale forankringen av fritidsklubbfeltet har betydning for arbeidet i kommunene. Ved at fritidsklubbfeltet får økt oppmerksomhet nasjonalt, så bidrar det til å øke anerkjennelsen og status for fritidsklubbfeltet lokalt i kommunene. Det er fortsatt rom for bedring, men synliggjøring av fritidsklubbfeltet i nasjonale dokumenter bidrar i stor grad positivt for utviklingen av fritidsklubbtilbudet lokalt.

I kapittel 10.2 diskuterer vi det vi opplever som utfordringer for fritidsklubbfeltet og mulige løsninger. Vi gir her en kort oppsummering av hovedpunktene:

- Jobbe for å øke anerkjennelse og status for fritidsklubbfeltet gjennom videre utvikling av høyere utdanningstilbud for fritidsklubbarbeid.
- Jobbe for større stillingsbrøker på fritidsklubber for å sikre bedre arbeidsvilkår og større muligheter for kompetanseheving blant de ansatte.
- Sikre bedre finansieringsordninger – særlig for ikke-kommunale fritidsklubbtilbud.
- Man bør vurdere en programfinansiering hvor man samordner helse, oppvekst, fritid og kultur, og hvor fritidsklubbtilbud er blant virkemidlene.
- Tilgang på egnede lokaler er den faktoren som i størst grad legger føringer på innholdet i tilbudet. Det er behov for økt bevissthet rundt behovet for gode lokaler for å kunne lage et godt tilbud. Det er vanskelig å gi en konkret anbefaling, men vi ser det som viktig å løfte frem hvor viktig lokalene er som en rammebetingelse for tilbud.

## 2 Finansiering av kommunenes mangfoldige tjenestetilbud

I dette kapitlet gir vi en overordnet oversikt over kommunens roller og oppgaver, samt tilhørende finansiering. Dette kapitlet er ment som bakgrunnsinformasjon for å se hele kommunens tjenesteportefølje sammen, og forstå rammevilkårene kommunene står overfor. Mye av informasjonen i kapitlet som omhandler kommunenes oppgaver og finansiering er basert på kapittel 4 i NOU 2022:10 *Inntektssystemet for kommunene*. Vår fremstilling er betydelig forkortet og fokusert på enkeltelementer, men lesere som ønsker et bredere bakteppe anbefales å lese kilden vi har basert oss på.

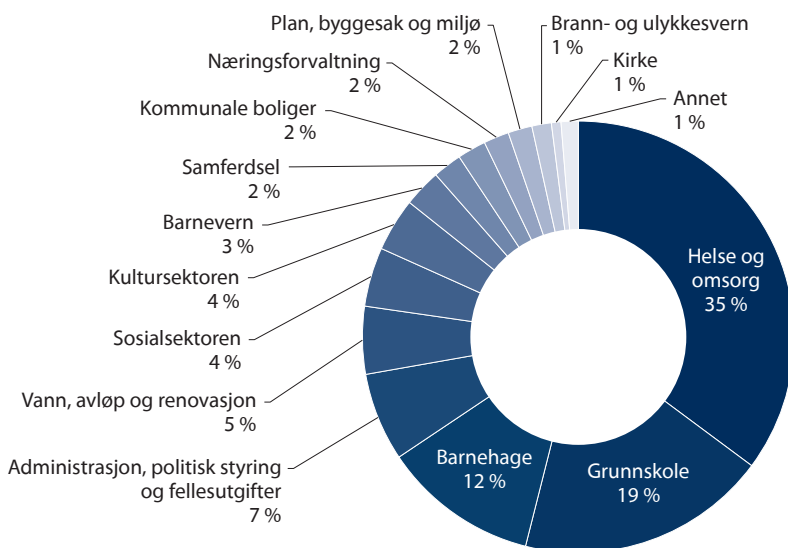
Til slutt i dette kapitlet inkluderer vi en generell diskusjon av lovpålegging og finansiering.

### 2.1 Kommunenes roller og oppgaver

Kommunene produserer et bredt spekter av tjenester som i større og mindre grad er spesifisert og konkretisert gjennom lovverket. Kommunen har blant annet et ansvar for sentrale velferdstjenester som skole og omsorgstjenester. Samlet utgjør velferdstjenester i underkant av 75 prosent av kommunenes samlede utgifter<sup>4</sup>. De resterende 25 prosentene består av øvrige tjenester, inkludert kultursektoren som har en andel på rundt 4 prosent. Figur 1 viser fordelingen mellom de ulike tjenestene.

---

<sup>4</sup> Omsorgstjenester, helsetjenester, grunnskole, barnehage, barnevern og sosiale tjenester utgjør de kommunale velferdstjenestene.



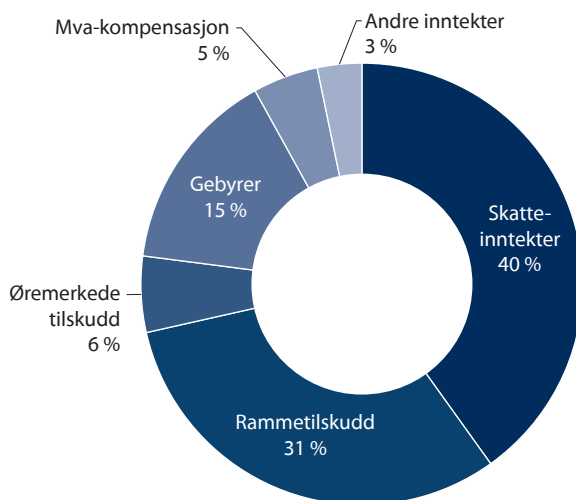
Figur 1: Kommunenes driftsutgifter 2021 fordelt på tjenesteområder/funksjoner. Kilde: figur 4.1 i NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene

I tillegg til ansvaret for de sentrale velferdsoppgavene, er kommunen også en viktig arena for politisk deltakelse og demokrati. Videre har kommunen også ansvar som samfunnsutvikler<sup>5</sup>. Ansvar som samfunnsutvikler er tett knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, og innebærer at kommunene gjennom planer og tiltak skal skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I forlengelse av dette ligger også pålegg om at kommunene skal ha en kommuneplan, og at de jevnlig skal vedta en kommunal planstrategi. Når vi senere skal vurdere lokal forankring av fritidsklubbtilbud ser vi nærmere på kommuneplanens samfunnsdel for kommunene som inngår i caseundersøkelsen vår.

## 2.2 Kommunenes inntekter

For å finansiere kommunenes portefølje av tjenester og støtte opp under kommunens øvrige roller og ansvar er kommunene avhengig av å ha relativt stabile og forutsigbare inntekter. Hovedinntektskilden er kommunale skatteinntekter og statlige overføringer, mens en mindre andel av kommunenes inntekter stammer fra brukerbetalinger og gebyrer. Figur 2 gir en oversikt over de ulike inntektskildene for kommunesektoren, og hvor stor andel de ulike inntektselementene utgjør av de totale inntektene som inngår i kommuneopplegget.

<sup>5</sup> NOU 22:10 Inntektssystemet for kommunene



Figur 2: Sammensetning av kommunesektorens inntekter etter anslag i statsbudsjettet 2022. Kilde: Figur 4.2. i NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene

Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør drøyt 70 prosent av kommunens samlede inntekter, og disse inntektene omtales som kommunens frie inntekter. I begrepet frie inntekter ligger det at kommunen står fritt til å prioritere bruken av disse inntektene innenfor de rammer som legges gjennom ulike lovkrav. Det er et viktig prinsipp at kommunene har frihet til å gjøre lokale prioriteringer som ivaretar lokale behov – dette reflekteres gjennom at en stor andel av kommunenes inntekter er frie inntekter.

Siden det er store forskjeller mellom kommunene med tanke på skatteinntekter, og også store forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene, har man et inntektssystem som skal utjevne noe av disse forskjellene og legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. De frie inntektene (summer av skatteinntekter og rammetilskudd) omfordeles gjennom inntektssystemet. Systemet er bygd opp med en inntektsutjevning som sørger for en omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Gjennom inntektsutjevningen sørger man for at ingen kommuner har skatteinntekter lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. På den andre siden har man en utgiftsutjevning som korrigerer innbyggertilskuddet<sup>6</sup> for ufrivillige

<sup>6</sup> Rammetilskuddet til kommunene er summen av flere ulike tilskudd, hvor innbyggertilskuddet er det største tilskuddet, som i 2022 utgjør 96 prosent av det samlede rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, men omfatter også andre ordninger, herunder utgiftsutjevningen.



forskjeller i utgiftsbehov knyttet til forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Utgiftsutjevningen omfatter i dag velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet nasjonale føringer til<sup>7</sup>. Både inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen bidrar til å redusere forskjeller i det økonomiske handlingsrommet mellom kommunene. Det er likevel fortsatt betydelig variasjon mellom kommunene, delvis også knyttet til kommunale inntekter som i dag ikke inngår i inntektsutjevningen.

Siden finansieringen av kommunesektoren legger opp til lokal frihet til å gjøre sine prioriteringer, vil man alltid ha variasjoner mellom kommuner. Det er likevel noen tjenesteområder innenfor de store velferdstjenestene som i større grad er detaljstyrt gjennom lovverket. Dette legger sterkere føringer på den kommunale ressursbruken, og begrenser mulighetene til lokale prioriteringer. Andre områder som også er lovpålagt, som for eksempel kultursektoren, har en mer overordnet lovregulering som definerer noen overordnede mål og krav. Når mange tjenesteområder er relativt detaljstyrt gjennom lovverket, vil disse områdene typisk beslaglegge mer av kommunenes inntekter. Selv om mange av de ikke lovpålagte tjenestene er viktige støttefunksjoner og kan bidra forebyggende, vil disse tjenestene stille svakere i kampen om de kommunale ressursene mot tunge lovpålagte tjenester.

Som det fremgår av figuren er hovedfinansieringskilden for kommunene de frie inntektene som består av lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. I tillegg til de frie inntektene har kommunene inntekter som er «bundne». Dette er øremerkede tilskudd (fra staten) som utgjør omtrent 6 prosent av inntektene, og egenbetaling (gebyrer) fra innbyggerne som utgjør 15 prosent av inntektene til kommunene. Øremerkede tilskudd fra staten er ett av virkemidlene staten har til å styre kommunene. At tilskuddene er øremerket innebærer at staten legger føringer på hvordan midlene kan brukes. De ulike departementene har tilskuddsordninger som gjelder for det aktuelle departementets område. Særlig aktuelt for denne utredningen er tilskuddsordninger som er tiltenkt aktiviteter for barn og unge. I kapittel 3 går vi nærmere inn på ulike finansieringskilder for fritidsklubbtilbudet. Der vil vi også beskrive nærmere de mest aktuelle statlige finansieringsordningene.

---

<sup>7</sup> Se kap. 6 i NOU 2022:10 *Inntektssystemet for kommunene* for en beskrivelse av elementene i dagens inntektssystem

## 2.3 Lovpålegging og finansiering

Ett av prinsippene som ligger til grunn for statlig styring av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Det innebærer at staten i minst mulig grad skal detaljstyre kommuner og fylkeskommuner. Ved detaljert styring skal det særskilt begrunnes i nasjonale mål. Begrunnelsen for rammestyring er å sørge for at kommunene har handlingsrom for lokale tilpasninger av tjenestene og ha velfungerende lokale demokratier (jf. veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner). At det er rom for lokale tilpasninger og prioriteringer, betyr i praksis at man ved en rammestyring også må godta at det er forskjeller mellom kommunene.

Som diskutert over er øremerking av tilskudd en måte for staten å styre kommunene. I tillegg til øremerking har staten andre virkemidler for styring, som juridiske virkemidler og pedagogiske virkemidler. Lovpålegging av tjenester er ett slikt juridisk virkemiddel.

I en kronikk i Kommunal Rapport fra desember 2021<sup>8</sup>, diskuterer kultursjef i Lillehammer, Olaf Brostrup Müller om det er for mye fokus på hva som er lovpålagt blant offentlige tjenester. Kronikkforfatteren løfter frem verdien av de ikke-lovpålagte tjenester, og peker på viktigheten av disse oppgavene for fellesskapet. I kjølvannet av kronikken til Müller var det både en kommunalsjef og en ordfører som fulgte opp med debattinnlegg. Tidligere kommunalsjef i Øvre Eiker, Christer Best Gulbrandsen, påpekte i sitt debattinnlegg<sup>9</sup> at «Kommuner som kutter i det de oppfatter som «ikke-lovpålagte tjenester» kan fort oppleve at de skyter seg selv i foten. Ved å fjerne tjenester eller virkemidler som på kostnadseffektivt vis bygger eller vedlikeholder en fysisk eller sosial infrastruktur i samfunnet, kan kommunen pådra seg kostnader på sikt.» Konklusjonen i debattinnlegget er at kommuner må ha fokus på muligheter for effektivisering, innovasjon og målretting for å bedre økonomien i stedet for å diskutere hva som er lovpålagt, samt flytte debatten over til hva innbyggerne trenger fremfor hvorvidt en tjeneste er lovpålagt eller ikke. Også ordfører i Rælingen, Ståle Grøtte, tar til orde<sup>10</sup> for at man må tenke større enn lovpålagte tjenester. Hans innfallsvinkel er at man må styrke tverrfaglighet og samarbeid mellom tjenestene for å sikre gode tjenester – både lovpålagte og ikke-lovpålagte.

<sup>8</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/livet-er-storre-enn-lovpalagte-tjenester/138187/>

<sup>9</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-en-utdatert-krykke/138634/>

<sup>10</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-tverrfaglig-samarbeid/138640/>

I en presset kommuneøkonomi kan de oppgavene som oppfattes som ikke lovpålagt være ekstra utsatt for kutt. Kommunene er tillagt viktige oppgaver som skal sikre innbyggerne i hele landet et visst nivå av velferdstjenester. Disse oppgavene er i stor grad tillagt kommunene gjennom lovverket. Kommunene står for øvrig fritt til å påta seg andre oppgaver som ikke er lovpålagt, men både økonomi og politiske vurderinger kan påvirke omfanget.

Begrunnelsen for å påta seg ikke-lovpålagte oppgaver, kan for eksempel være at en tjeneste har en forebyggende virkning og dermed kan redusere behovet for de lovpålagte oppgavene. Verdien av forebyggende arbeid er ikke alltid godt dokumentert – blant annet fordi det er vanskelig å måle hva som ville vært utfallet ved fraværet av det forebyggende tiltaket. En bekymring kan være at kommunene i for liten grad vil tilby forebyggende tjenester når de ikke er lovpålagte. Samtidig er rammestyring, både økonomisk og juridisk, et viktig prinsipp for statlig styring av kommunene. Dersom staten ønsker å detaljstyre kommunene, og dermed innskrenke det lokale selvstyret, skal det begrunnes særskilt i nasjonale mål.

For fritidsklubbfeltet er det flere som har tatt til orde for at fritidsklubber bør få en tydelig forankring i lovverket, og synliggjøre kommunenes ansvar for et slikt tilbud. I denne debatten blir det særlig fremhevet at fritidsklubbfeltet er det eneste tilbudet i den kulturelle grunnmuren som ikke er lovpålagt. Gjennom en eventuell lovfesting, vil finansieringsprinsippet som følger av kommuneloven § 2-2, tilsi at kommunene kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følger av nye oppgaver og endringer i regelverket (Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner). Dermed kan en lovfesting av fritidsklubber tilføre ekstra inntekter til kommunene, uten at det dermed er en garanti for at kommunene som allerede har fritidsklubbtilbud vil velge å prioritere mer av sine frie midler til fritidsklubb.

I neste kapittel ser vi nærmere på fritidsklubbens plass i kommunen, og blant annet hvordan behovet for fritidsklubber er begrunnet.

## 3 Fritidsklubbens plass i kommunen

I forrige kapittel ga vi en generell beskrivelse av kommunenes oppgaver og roller, samt hvordan kommunene er finansiert og noe om hvordan de er regulert. Siden vårt fokus er fritidstilbudet til barn og unge i form av fritidsklubber, ungdomshus og åpne møteplasser, vil vi i dette kapitlet se nærmere på hvilken plass dette tilbudet har i kommunen. Herunder hvilke lover og føringer som gjelder for feltet, og litt overordnet om hvordan tilbudet er organisert og finansiert. Vi bruker begrepene fritidsklubb, ungdomsklubb og åpne møteplasser som synonymer på tilbud rettet mot barn og unge som på ulik måte legger til rette for sosialt samvær og (kultur) aktiviteter.

### 3.1 Behovet for fritidsklubber

Fritidsklubber og andre former for åpne møteplasser er fritidstilbud hvor barn og unge kan treffes i trygge rammer under oppsyn av voksne. Disse tilbudene er uformelle møteplasser, som i utgangspunktet ikke er knyttet til en organisert aktivitet, og som heller ikke krever spesielle ferdigheter eller interesser for å kunne delta.

Fritidsklubber har tradisjonelt hatt to begrunnelser; en sosialpolitisk og en kulturpolitisk. Den sosialpolitiske begrunnelsen fokuserer på fritidsklubbene som arena til å bygge sosial kompetanse og vektlegger fritidsklubbens rolle med tanke på forebygging av uønsket adferd, særlig knyttet til rus og kriminalitet. I den senere tid har fritidsklubbens forebyggende rolle i tillegg blitt knyttet til psykisk helse. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom Folkehelsemeldinga (Meld. St. 15 (2022-2023)), hvor fritidsklubber løftes frem som viktige arenaer som både kan bidra til økt livskvalitet for ensomme ungdommer, og som kan virke forebyggende for unge med psykiske helseutfordringer (s.71, Folkehelsemeldinga 2022-2023). Som en del av den sosialpolitiske begrunnelsen vektlegges det også at tilbudet skal være tilgjengelig for alle, uavhengig av økonomi. Dette reflekteres gjennom at tilbudene har som mål å være gratis eller med lav deltakeravgift. Analyser som tar utgangspunkt i Ungdata<sup>11</sup> peker blant annet på at ungdommer som kommer fra familier med lav sosioøkonomisk status har noe høyere sannsynlighet for å benytte fritidsklubbtilbud (Andersen og Seland, 2020).

<sup>11</sup> Ungdata er lokale barne- og ungdomsundersøkelser for skoleelever over hele landet: <https://www.ungdata.no/hva-er-ungdata/>

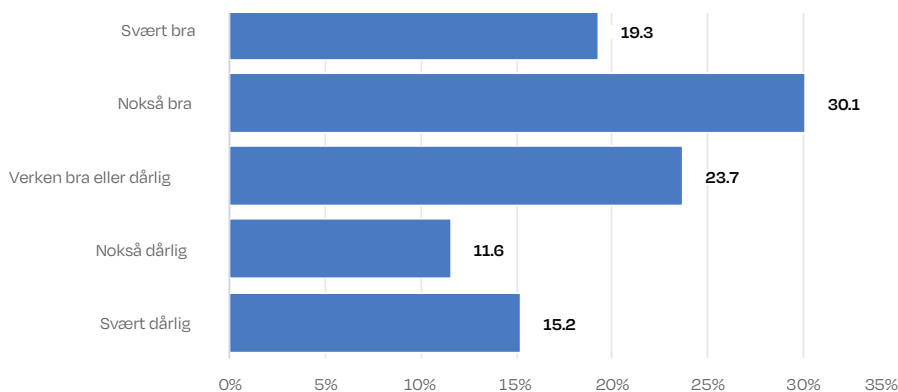
Den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber sammenfaller delvis med begrunnelsen for kulturskolene, men skiller seg ut med at deltakelsen er mer uforspliktende sammenlignet med kulturskoler. En vektlegging av det kulturpolitiske perspektivet vil i større grad se på fritidsklubber som en arena hvor det legges til rette for at unge skal kunne utøve ulike kulturuttrykk og oppleve mestring. Koblingen mellom fritidsklubb og kultur kommer også til uttrykk ved at fritidsklubb omtales som en del av den kulturelle grunnmuren i kommunene. I NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, ble betydningen av den kulturelle grunnmuren understreket, og omtales som «kulturpolitiske verktøy som har til hensikt å dyktiggjøre befolkningen for kulturell deltakelse og skapende virksomhet» (s. 304). Den kulturelle grunnmuren omfatter de lokale fritidstilbudene og ulike kulturelle arenaer, og inkluderer tjenester som blant annet folkebibliotek, kulturskoler og fritidsklubber.

I rapporten om ungdoms fritidsmiljø (Fauske mfl. 2009) pekes det på en lokal-samfunnsbegrunnelse, hvor et godt fritidsklubbtilbud kan være en måte gjøre det mer attraktivt å flytte tilbake til lokalsamfunnet for personer som har flyttet for å ta utdanning. De ulike begrunnelsene som blir brukt på fritidsklubber, viser noe av fritidsklubbfeltets bredde og mangfold.

I Ungdata-undersøkelsen blir det blant annet kartlagt hvor forøyd ungdommene er med tilbudet av åpne møteplasser i nærmiljøet<sup>12</sup>. Figur 3 er basert på besvarelser fra 386 416 ungdommer i perioden 2020-2022, og viser at omtrent 50 prosent av deltakerne i undersøkelsen mener at fritidsklubbtilbudet i nærmiljøet er nokså bra eller svært bra, mens knappe 27 prosent oppgi at tilbudet er nokså dårlig eller svært dårlig. Når vi sammenlignet utviklingen over tid (figur 4) ser det ut til å være ganske stabil oppfatning av hvor fornøyd man er med det lokale fritidsklubbtilbudet. Dette viser at en viss andel av ungdommene mener at fritidsklubbtilbudet kunne vært bedre.

---

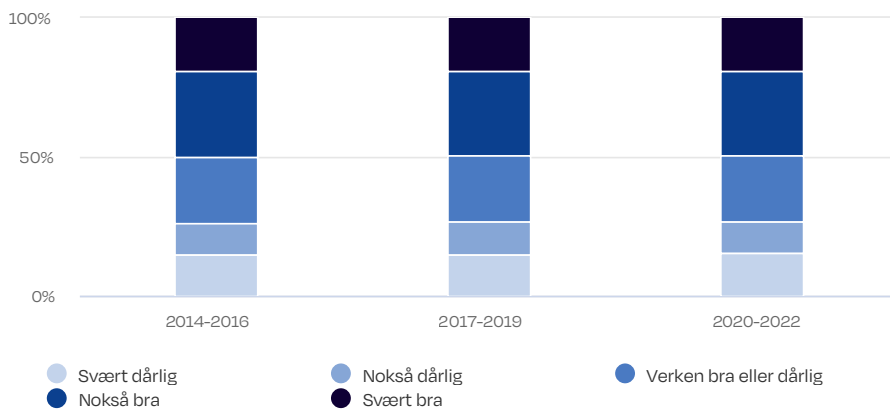
<sup>12</sup> Spørsmål i undersøkelsen: Tenk på områdene rundt der du bor. Hvordan opplever du at tilbudet til ungdom er når det gjelder... Lokaler for å treffe andre unge på fritida (fritidsklubb, ungdomshus eller lignende).



Ungdata - online analysefil | OsloMet

sikt.no/surveybanken

Figur 3: Grad av tilfredshet med lokaler for å treffe unge på fritida (fritidsklubb, ungdomshus eller lignende) (2020-2022). Kilde: Ungdata i surveybanken.

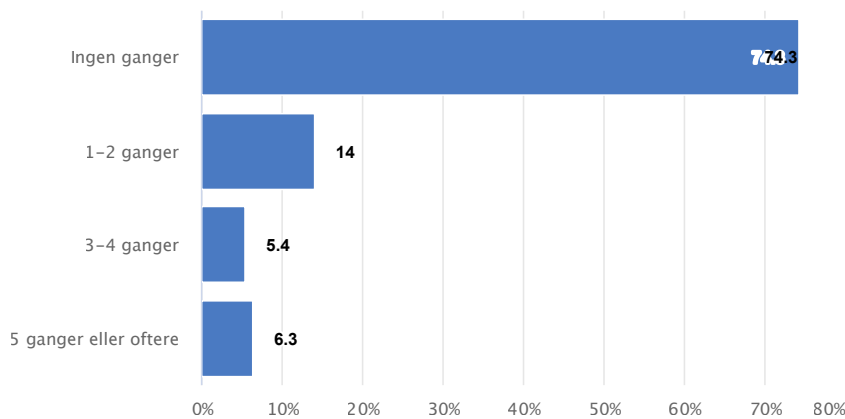


Ungdata - online analysefil | OsloMet

sikt.no/surveybanken

Figur 4: Utvikling over tid i tilfredshet med fritidsklubbtilbudet, 2014-2022. Kilde: Ungdata i surveybanken.

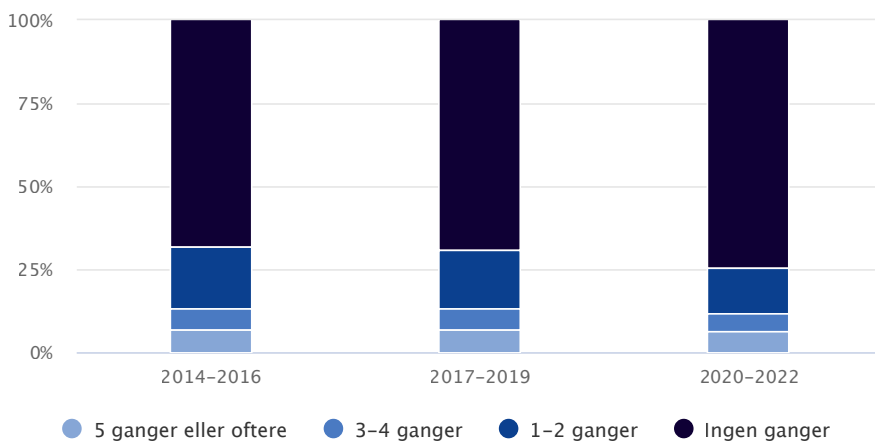
I den samme undersøkelsen kartlegges det også hvor ofte ungdommene har besøkt fritidsklubb i løpet av den siste måneden. Det foreligger gyldige svar fra 375 932 personer for perioden 2020-2022, og blant disse er det ca. 26 prosent som oppgir at de har benyttet fritidsklubbtilbud (figur 5). Utviklingen over tid (figur 6) viser en liten nedgang i denne andelen, fra drøyt 30 prosent i årene før 2020. I og med at pandemien delvis inngår i disse tallene kan vi likevel ikke konkludere med at trenden er nedadgående med tanke på fritidsklubbesøk.



Ungdata – online analysefil | OsloMet

sikt.no/surveybanken

Figur 5: Antall besøk på fritidsklubb siste måned (2020-2022). Kilde: Ungdata i surveybanken.

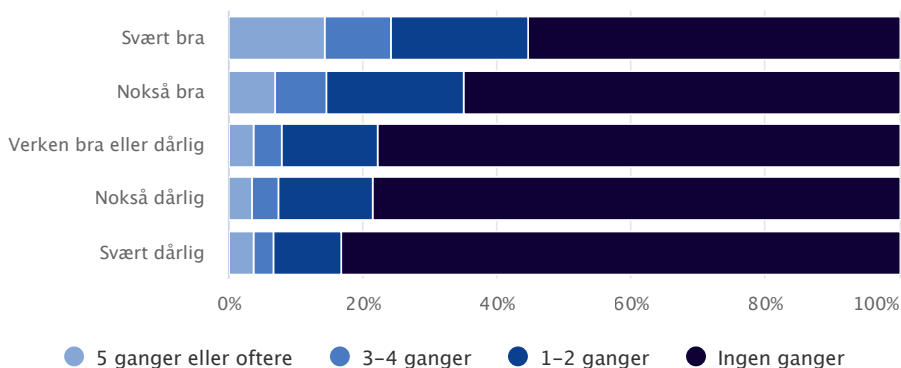


Ungdata – online analysefil | OsloMet

sikt.no/surveybanken

Figur 6: Utvikling over tid i antall besøk i fritidsklubb, 2014-2022. Kilde: Ungdata i surveybanken.

Hvis vi ser disse to variablene sammen er det, ikke overraskende, en sammenheng mellom hvor ofte man er på fritidsklubben og hvor tilfreds man er med tilbudet (figur 8). Blant de som rangerer tilbudet som svært dårlig er det 83 prosent som ikke har vært på fritidsklubb siste måneden. I motsatt ende av skalaen finner vi at 55 prosent rangerer tilbudet som svært bra, men de har ikke benyttet seg av tilbudet sist måned.



Ungdata – online analysefil | OsloMet | N = 362506

sikt.no/surveybanken

Figur 7: Tilfredshet med fritidsklubbtilbudet sett i sammenheng med hvor ofte man er på fritidsklubben. Kilde: Ungdata i surveybanken.

### 3.2 Organisering og finansiering av fritidsklubbtilbudet i kommunen

En stor andel av de kommunale tjenestene er sterkt regulert og styrt gjennom lovpålegging. Når det gjelder fritidsklubbtilbudet er det ikke nedfelt eksplisitt i lovverket at kommunene skal ha et slikt tilbud. Blant kultur- og fritidstilbud er det bare biblioteker og kulturskoler som er lovfestet. På den måten skiller fritidsklubbtilbudet seg fra de andre tjenestene som utgjør den kulturelle grunnmuren i kommunen. Selv om det ikke er en egen lovhjemmel for fritidsklubber, så er FN's barnekonvensjon innarbeidet i norsk lov. Særlig relevant for fritidsklubbfeltet er artikkel 31 som tydeliggjør barns rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til å fritt delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Gjennom fritidserklæringen, som er et samarbeid mellom regjeringen, frivilligheten og kommunene, har viktigheten av disse elementene i barnekonvensjonen blitt løftet frem.

Det jobbes med en ny kulturlov, og forslag til endringen i loven ble sendt på høring våren 2023. Ett av forslagene til lovendring er å styrke kravene til å inkludere kultur i planarbeidet i kommunen. I høringsnotatet ble fritidsklubbfeltet og koblingen til Barnekonvensjonen løftet frem, men i lovteksten omtales ikke fritidsklubber direkte. Kulturloven er fortsatt en rammelov, men skjerping av kravene som ligger i endringsforslagene innebærer at det stilles mer krav til kommunene med tanke



på å identifisere behovene og konkretisere planer for kultur i kommuneplanens samfunnsdel. Dette kan implisitt også bidra til bevisstgjøring av behov for fritidsklubber og plan for å løse fritidstilbud til barn og unge i kommunen.

Ansvar for å legge til rette for barn og unges fritidstilbud i lokalmiljøet ligger hos kommunen. En viktig del av det lokale selvstyret er at kommunene står fritt til å tilpasse tjenester til lokale behov. Både omfang, innhold og organisering av fritidsklubbtilbudet er opp til kommunen selv å bestemme.

I Klubbundersøkelsen 2020, har Ungdom og Fritid kartlagt kommunale og kommunalt støttede fritidsklubber. Ett av spørsmålene er hvilket fagområde klubben er underlagt. Den største andelen svarer at de er organisert under kultur (73 prosent), etterfulgt av oppvekst (12 prosent) og fritid (11 prosent). De resterende 4 prosent var fordelt mellom ungdomstjenesten (3 prosent) og helse (1 prosent). Variasjonen i hvilket fagområde som har ansvar for fritidsklubbene reflekterer mangfoldet på feltet, og også mangfoldet i hvordan kommunene velger å organisere sine tjenester.

Det er også opp til kommunen selv å bestemme hvorvidt de har fritidsklubbtilbudet som en del av sitt eget tilbud med egne kommunalt ansatte, eller om de velger å overlate dette til frivilligheten, private aktører eller religiøse organisasjoner. Mange kommuner har ulike tilskuddsordninger og støtteordninger som kan bidra til å finansiere disse tilbudene når de ikke organiseres i kommunal regi. Dette kan sammenlignes med idrett, som også er et fritidstilbud som mottar økonomisk støtte fra kommunen, men hvor selve tilbudet organiseres i de ulike idrettsklubbene som ofte er tuftet på en stor grad av frivillighet. Det er ikke noe offentlig tilgjengelig statistikk over fritidsklubbtilbudet som driftes utenfor kommunens egen organisasjon.

### **3.3 Anslag på kommunens prioritering av fritidsklubber i sine budsjetter**

Omfanget av fritidsklubber varierer mellom kommuner, men langt de fleste kommuner har kommunale fritidsklubber. Det finnes ikke en oversikt som viser lokale fritidsklubbtilbud inkludert fritidsklubber som driftes i regi av frivilligheten. Dette gjør det vanskelig å få et helhetlig bilde av tilbudet, og kommuner som har valgt å organisere fritidsklubbtilbudet gjennom et samarbeid med frivilligheten kan fremstå med et lavere tilbud enn realiteten. Det finnes flere nasjonale aktører som

har utviklet konsepter med åpne møteplasser for ungdom, i tillegg til ulike lokale initiativer.

De mest aktuelle tallene som delvis fanger opp det kommunale fritidsklubbtilbudet, rapporteres inn til SSB som KOSTRA funksjon 231 – Aktivitetstilbud til barn og unge. Dette er en samlepost for tiltak som i hovedsak er rettet til barn og unge, hvor fritidsklubbtilbud er en av flere aktiviteter<sup>13</sup> som inngår i denne funksjonen (KOSTRA-veileder, 2023). I tillegg er det informasjon om antall fritidssentre. Dette rapporteres på et eget skjema<sup>14</sup>, og innhenter informasjon om antall fritidssentre, omfang på åpningstider, tilskudd til frivillige, i tillegg til informasjon om antall årsverk. I rapporteringsskjemaet brukes betegnelsen fritidssentre som er definert som en samlebetegnelse for alle typer fritidsklubber, ungdomskafe, ungdomshus, mediasenter, aktivitetshus, i tillegg til andre ungdoms- og fritidsordninger. Vår tolkning er at dette primært fanger opp det man ser på som fritidsklubb eller en form for åpen møteplass for ungdom. Gitt at definisjonen av hvilke aktivitetstilbud som er inkludert i funksjon 231 også omfatter aktiviteter som f.eks. barnepark, kor og korps, er det rimelig å anta at det i rapporteringen av regnskapstall på funksjon 231 inngår andre tiltak som ikke er omfattet av aktivitetene som rapporteres på skjema 17.

Med utgangspunkt i informasjon om kommunale budsjetter knyttet til fritidsklubbtilbudet fra caseundersøkelsen, har vi sammenlignet fritidsklubbens samlede netto driftsutgifter med totale netto driftsutgifter som er ført på funksjon 231. Tall innhentet i caseundersøkelsen indikerer at mellom 40 og 50 prosent av netto driftsutgifter på funksjon 231 kan fungere som et anslag på kommunens direkte utgifter knyttet til det kommunalt drevne fritidsklubbtilbudet. Netto driftsutgifter er driftsutgifter som er korrigert for direkte inntekter, som øremerket tilskudd og andre direkte inntekter som f.eks. brukerbetaling. De netto driftsutgiftene viser dermed utgiftene knyttet til tjenesten som må finansieres gjennom kommunens frie inntekter. Dette er derfor et mye brukt mål på kommunenes prioriteringer.

I tabell 1 presenterer vi oversikt over antall kommunale fritidsklubber, antall årsverk ved fritidsklubben, samt informasjon om netto driftsutgifter på funksjon 231 – Aktivitetstilbud til barn og unge. Vi presenterer aggregerte tall for landet samlet i

<sup>13</sup> Øvrige tiltak kan være barnepark, barne- og ungdomsorganisasjoner, kor, korps, klubber etc.

<sup>14</sup> [https://www.ssb.no/innrapportering/kostra-innrapportering/\\_/attachment/download/47e-787ae-8e06-4811-9514-d5bf63dda549:72d81b47375d0b06e74b63a71966542ab2066bde/Skje-ma17-Veiledning-nb-2022.pdf](https://www.ssb.no/innrapportering/kostra-innrapportering/_/attachment/download/47e-787ae-8e06-4811-9514-d5bf63dda549:72d81b47375d0b06e74b63a71966542ab2066bde/Skje-ma17-Veiledning-nb-2022.pdf)

perioden 2015 til 2022. Trenden i perioden er at det er en økning i antall fritidssentre på 16, noe som utgjør en samlet økning på 2,4 prosent i løpet av en periode på 7 år. I samme periode ser vi en betydelig større økning i antall årsverk ved de kommunale fritidssentrene, på hele 21,8 prosent. Hvis vi sammenligner antall årsverk per fritidssenter ser vi at mens det i gjennomsnitt var 1,2 årsverk per fritidssenter i 2015, er det samme forholdstallet 1,4 i 2022.

Videre gir netto driftsutgifter et bilde på hvor mye kommunene prioriterte av frie inntekter på funksjon 231 – Aktivitetstilbud til barn og unge. Prosentvis endring fra 2015 til 2022 viser en økning i netto driftsutgifter på 29,3 prosent. Selv om utgifter på funksjon 231 favner mer enn utgifter til fritidsklubber, synes trenden å være at aktivitetstilbud til barn og unge, inkludert fritidsklubber, har blitt høyere prioritert i løpet av de siste 7 årene. I og med at vi måler netto driftsutgifter i faste 2022-kroner, har vi tatt høyde for prisveksten i kommunal sektor i perioden. For å få et bedre bilde på utviklingen i utgiftene for funksjon 231, sammenligner vi netto driftsutgifter på funksjon 231 med samlet netto driftsutgifter for alle kommunale tjenester. Også denne sammenligningen tegner et bilde av at det samlet sett er en økning i andelen av netto driftsutgifter som prioriteres til aktivitetstilbud til barn og unge. Mens funksjon 231 utgjorde 0,37 prosent av samlet netto driftsutgifter i 2015, hadde denne andelen økt til 0,41 prosent i 2022. Selv om det er en økning, er det fortsatt en relativt liten andel midler som prioriteres til dette formålet.

Tabell 1: Aggregerte tall (landet) for antall fritidsklubber, antall årsverk og netto driftsutgifter, 2015-2022.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 2015-2022
<b>Antall fritidssenter</b>	657	656	648	672	667	625	648	673	2,4 %
<b>Antall årsverk ved fritidssenter</b>	795,1	813,7	824,2	822,7	843,3	795,5	928,1	968,2	21,8 %
<b>Årsverk per fritidssenter</b>	1,21	1,24	1,27	1,22	1,26	1,27	1,43	1,44	18,9 %
<b>Netto driftsutgifter, f231 (i mill. kr.)</b>	1266,9	1291,7	1293,2	1373,6	1416,2	1374,4	1476,5	1637,9	29,3 %
<b>Netto driftsutgifter, f231, i % av totale netto driftsutgifter</b>	0,37%	0,36%	0,35%	0,37%	0,37%	0,35%	0,38%	0,41%	

Note: Netto driftsutgifter er oppgitt i faste 2022-kroner

Siden funksjon 231 fanger opp mer enn utgiftene som er knyttet direkte til drift av kommunale fritidsklubber, er den reelle andelen av netto driftsutgifter til fritidsklubber lavere enn 0,41 prosent i 2022. Dersom vi legger til grunn at utgifter knyttet til drift av fritidsklubbtilbudet utgjør mellom 40 og 50 prosent av funksjon 231, tilsvarer det at mellom 0,17 og 0,21 prosent av kommunenes frie inntekter i 2022 ble prioritert til drift av fritidsklubbtilbud i kommunen. Dette er anslag basert på informasjon om faktiske budsjetter i en casekommune sett opp mot det som er ført på funksjon 231 for denne kommunen. Sammenligningen av antall årsverk per fritidsklubb i denne kommunen er også sammenlignbar med gjennomsnittet for landet samlet, med rundt 1,5 årsverk per fritidsklubb.

### 3.4 Anslag på statens bidrag til det kommunale fritidsklubbtilbudet gjennom supplerende tilskuddsordninger

I tillegg til kommunenes bruk av frie inntekter, er det ulike statlige tilskuddsordninger som kan supplere de kommunale budsjettene for fritidsklubber. I dette avsnittet ser vi nærmere på de mest aktuelle statlige tilskuddsordningene for det kommunale fritidsklubbtilbudet, før vi i kapittel 3.5 ser nærmere på finansieringskilder som i større grad er aktuell for de ikke-kommunale aktørene. Det kan være flere relevante tilskuddsordninger enn de to ordningene vi fokuserer på i dette kapitlet – vi presenterer ikke en uttømmende liste, men har valgt å fokusere på det vi ser på som de mest aktuelle og mest brukte tilskuddsordningene for kommunale fritidsklubber ut fra erfaringene vi gjorde oss i caseundersøkelsen.

#### Bufdir

Bufdir har en tilskuddsordning til inkludering av barn og unge<sup>15</sup>. Denne tilskuddsordningen var tidligere tre ulike ordninger i) Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge, ii) Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – åpne møteplasser, og iii) Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom.

Innenfor denne tilskuddsordningen inngår ulike aktivitetstyper det kan søkes tilskudd til, hvor «Åpen møteplass» er en av tolv ulike aktiviteter. Et uttalt mål for tilskuddsordningen er å legge til rette for at barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse gjennom de ulike aktivitetstypene. Den primære målgruppen er barn og unge som står i fare for å havne i utenforskap, men det

<sup>15</sup> <https://www.bufdir.no/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/>

presiseres også at tilbudene kan være mer generelle for å unngå stigmatisering. Generelt er tilskuddsordningen rettet inn mot aldersgruppen 0 til 24 år, men for åpne møteplasser er målgruppen begrenset til å gjelde unge i alderen 10 til 24 år.

Både kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører kan benytte seg av tilskuddsordningen. Det stilles krav til egenfinansiering på minimum 20 prosent av tilskuddsbeløpet for offentlige og private aktører, mens det samme egenfinansieringskravet er på 5 prosent for frivillige organisasjoner. Det kan søkes for inntil tre år, og minstebeløp det kan søkes om per aktivitet er kr. 50 000. Dette er en mye brukt tilskuddsordning, som kan brukes til **drift, utstyr og aktiviteter**.

For å få et bilde av hvor mye den nasjonale tilskuddsordningen utgjør i finansieringen av fritidsklubbtilbud, ser vi nærmere på tildelinger gjort i 2022. Fra kontaktperson i Bufdir har vi fått oversikt over alle tildelinger som ble gjort i 2022. Oversikten viser total tildeling, og hvilken type aktiviteter det er søkt tilskudd til, men vi har ikke informasjon om hvor mye av tildelingen som er tenkt til åpne møteplasser når det også søkes om tilskudd til andre aktiviteter. Vi har derimot mulighet til å skille mellom tildelinger til kommuner og tildelinger til ikke-kommunale aktører. I tabell 2 har vi laget en oversikt som viser totale tilskudd i 2022, inkludert eventuell finansiering også i 2023 og 2024. Videre har vi skilt ut tildelingene som ikke inkluderer tilskudd til åpne møteplasser for å få en oversikt over hvor mye av tildelingene som i større eller mindre grad omfatter åpne møteplasser. Denne summen har vi videre delt inn i tilskudd til kommuner som omhandler åpne møteplasser og tilskudd til ikke-kommunale aktører som omhandler åpne møteplasser.

Tabell 2: Oversikt over tilskudd innvilget i 2022 gjennom nasjonal tilskuddsordning

	2022	2023	2024
SUM Tilskudd	289 138 029	202 610 094	186 586 003
SUM Tilskudd som også omhandler åpne møteplasser	137 716 154	98 985 843	94 154 741
SUM Kommunale tilskudd som omhandler åpne møteplasser	117 305 221	85 078 648	82 237 352
SUM Ikke-kommunale tilskudd som omhandler åpne møteplasser	20 410 933	13 907 195	11 917 389

Kilde: Egne beregninger basert på grunnlagsdata tilsendt fra Bufdir

Fra tabell 2 ser vi at 137,7 millioner av drøyt 289 millioner i 2022, omhandlet prosjekter som inkluderer åpne møteplasser. Av disse 137,7 millionene utgjorde 117,3 millioner tildelinger til 159 kommuner, og de resterende 20,4 millionene var tildelinger til 72 ikke-kommunale aktører. Blant kommunene kan hver søknad omfatte flere aktiviteter, mens de ikke-kommunale aktørene må sende én søknad per aktivitet. Dermed er de 20,4 millionene til ikke-kommunale aktører utelukkende søknader knyttet til åpne møteplasser. Vi kan dermed beregne gjennomsnittlig tilskudd per åpen møteplass, som i 2022 var på kr. 283 485. For de kommunale er det fire av tilskuddsmottakerne i 2022 som kun har søkt om tilskudd til åpen møteplass. Med bakgrunn i disse søknadene finner vi for 2022 at gjennomsnittlig tilskudd til åpen møteplass var på kr. 193 244. For tildelingene i 2023 og 2024 er det tre kommuner som mottar tilskudd utelukkende til åpne møteplasser. I disse årene øker gjennomsnittlig tilskudd per åpne møteplass fra drøyt 193 000 i 2022 til drøyt 237 000 i 2023, og drøyt 233 000 i 2024. Siden det er relativt få kommuner som kun har søkt om tilskudd til åpne møteplasser, og vi ikke vet hvor mye av de øvrige tilskuddsmidlene som omhandler åpne møteplasser, er det vanskelig å få et godt bilde av hvor mye av midlene fra den nasjonale tilskuddsordningen som bidrar til tilbudet av åpne møteplasser.

I tabell 3 viser vi oversikt over antall søknader og antall søknader som kun omhandler åpne møteplasser, samt en beregning av gjennomsnittlig tildeling per søknad og gjennomsnittlig tilskudd per åpen møteplass for de søknadene som utelukkende gjaldt åpne møteplasser. Tabell 3 gir en oversikt over gjennomsnittlige tilskudd per tildeling som inkluderer åpne møteplasser.

Tabell 3: Gjennomsnittlig tilskudd per tildeling som inkluderer åpne møteplasser

	Kommuner						Ikke-kommunale		
	Sum		Kun åpne møteplasser			Kun åpne møteplasser			
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Tildelinger	159	128	126	4	3	3	72	51	45
Tilskudd per tildeling	737 769	664 677	652 677	193 244	237 658	233 667	283 485	272 690	264 831

Kilde: Egne beregninger basert på grunnlagsdata tilsendt fra Bufdir

Det er viktig å presisere at beregningene av tildeling per åpen møteplass som presenteres i tabell 3 er gjennomsnittet av alle tildelingene. For de ikke-kommunale tildelingene, varierer tilskuddene i 2022 fra 50 000 på det minste til maksimal tildeling på kr. 876 000. Det er med andre ord relativt stor variasjon i størrelsen på tilskuddene. Medianen for 2022 er kr. 200 000, som er litt lavere enn gjennomsnittlig tilskudd.

### **Ungdom og fritid<sup>16</sup>**

I tillegg til tilskuddet som forvaltes av Bufdir på vegne av Barne- og familie-departementet, er det også andre statlige finansieringskilder som i større og mindre grad bidrar til finansiering av åpne møteplasser. Den tilskuddsordningen som er mest direkte knyttet til åpne møteplasser, er Ungdom og Fritids Fond<sup>17</sup>. Dette er spillemidler fra Kulturdepartementet som Ungdom og Fritid forvalter, med mål om at støtteordningen skal bidra til å skape mer aktivitet for ungdom i deres lokalmiljø. Det er ikke mulig å søke støtte til ordinær drift gjennom dette fondet. Støtten det kan søkes om har en øvre grense som ligger mellom 30 000 og 40 000, avhengig av hvilken kategori det søkes om støtte. I 2022 ble det bevilget 11 millioner til Ungdom og Fritid fra Kulturdepartementet gjennom statsbudsjettet, dette ble ytterligere supplert med 5 millioner i ekstrabevilgning øremerket datakultur gjennom revidert nasjonalbudsjett. Ifølge Ungdom og Fritids årsberetning (UoF, 2022) ble hele summen, minus 5 prosent i forvaltningsadministrasjon, i sin helhet fordelt blant medlemmene. De fleste medlemmene er kommunalt drevne fritidsklubber, men det er også mulig å bli medlem dersom fritidsklubbtilbudet er kommunalt støttet<sup>18</sup>. I sum fordelte Ungdom og Fritid 15,2 millioner (95 prosent av total tildeling på 16 millioner) i aktivitetsstøtte til sine medlemmer i 2022.

### **Sammenligning av de ulike finansieringskildene for kommunale fritidsklubber**

For å få et mer samlet bilde av finansiering av det kommunale fritidsklubbtilbudet sammenligner vi informasjonen om netto driftsutgifter på funksjon 231, som beskriver kommunenes prioritering av sine frie inntekter til ulike tiltak rettet mot barn og unge, med tildelinger fra Bufdir gjennom nasjonal tilskuddsordning til inkludering av barn og unge, og tildelinger fra Ungdom og Fritid. Basert på

<sup>16</sup> Ungdom og Fritid (U&F) er en interesseorganisasjon for deltakere, ansatte og frivillige i kommunalt støttede fritidsklubber. Gjennom å være medlem i U&F får fritidsklubbene blant annet tilgang til å søke om støtte fra tilskuddsordninger som de forvalter, samt tilgang til kursaktiviteter.

<sup>17</sup> <https://www.ungdomogfritid.no/ungdom-og-fritids-fond/>

<sup>18</sup> Kriterier for medlemskap: <https://www.ungdomogfritid.no/ungdom-og-fritid/medlemskap/>

informasjonen fra caseundersøkelsen legger vi til grunn at rundt 50 prosent av netto driftsutgifter på funksjon 231 reflekterer satsingen på fritidsklubbtilbudet. For tildelinger fra Bufdir gjør vi anslag ut fra at tildelingsbeløpet fordeler seg likt per aktivitet. Med denne forutsetningen finner vi at gjennomsnittlig tilskudd per aktivitet i 2022 var på 183 576 for de kommunale tildelingene. Når det var samlet 159 søknader som omhandlet åpne møteplasser, kan vi lage et anslag på samlede tildelinger til åpne møteplasser. Alternativt kan vi legge til grunn beregnet gjennomsnittlig tildeling per åpen møteplass basert på de fire søknadene til åpne møteplasser (jf. tabell 3). Oppsummeringen fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Fordeling av kommunal og statlig finansiering av fritidsklubbtilbud

	Total	Anslag fritidsklubb
Netto driftsutgifter (i mill), f231	1637,9	655-819
Tilskudd Bufdir	117,3	29-31
% av netto driftsutg.	7,2 %	3,5-4,7 %
Tilskudd UoF	15,2	15,2
% av netto driftsutg.	0,9 %	1,9-2,3 %

Note: Egne beregninger basert på tall for 2022. Beregningene er gjort med stor usikkerhet ut fra antakelser om omfang av fritidsklubb i tildelinger og budsjetter.

Hvis vi sammenligner kolonnen som viser totalbeløpene for netto driftsutgifter, tilskudd fra Bufdir og tilskudd fra UoF, ser vi at samlet tilskudd fra Bufdir til inkludering av barn og unge tilsvarer 7,2 prosent<sup>19</sup> av det kommunene disponerer av frie midler på funksjon 231 – Aktivitetstilbud til barn og unge. På samme måte ser vi at tilskuddet fra Ungdom og Fritid på 15,2 millioner tilsvarer under 1 prosent. Når vi tar utgangspunkt i de usikre anslagene vi har gjort for hvor mye som brukes direkte på fritidsklubb, tilsier beregningene at tilskudd fra Bufdir utgjør i underkant av 5 prosent, mens tilskudd fra UoF utgjør omtrent 2 prosent. Basert på informasjon fra caseundersøkelsen har vi eksempel på at tilskuddet fra Bufdir tilsvarte drøyt 9 prosent av kommunens netto driftsutgifter til fritidsklubbtilbudet. Siden det i 2022 var 159 kommuner som mottok tilskudd hvor søknaden også inkluderte åpne møteplasser, mens totalt antall kommuner på det tidspunktet var 356, innebærer det at i underkant av 43 prosent av kommunene mottok tilskudd fra Bufdir. Når alle kommuner er inkludert i netto driftsutgifter, vil det bidra til å undervurdere hvor

<sup>19</sup>  $(289/1637,9)*100$



mye tilskuddet supplerte de kommunale budsjettene i kommunene som mottok tilskudd. Samlet er det uansett kommunens bidrag gjennom prioritering av frie inntekter som utgjør den største finansieringskilden.

### **3.5 Finansiering av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud**

Om det er vanskelig å lage oversikt over finansiering av fritidsklubbtilbudet for kommunalt drevne fritidsklubber, er samlet informasjon om ikke-kommunale fritidsklubbtilbud fraværende. Det finnes ikke tilgjengelig statistikk over ikke-kommunale tilbydere, og det er heller ikke lett å få oversikt over finansieringskildene. Som vi så av tabell 3 benytter også ikke-kommunale aktører tilskuddsordningen som Bufdir forvalter til å søke om tilskudd til drift av åpne møteplasser for ungdom. I tillegg vet vi fra KOSTRA-rapporteringer hvor mye kommunene gir i tilskudd til ikke-kommunale aktører knyttet til aktiviteter til barn og unge som inngår i funksjon 231. Siden denne statistikken ikke gjør det mulig å skille ut hvor mye av tilskuddene som går til organisasjoner som driver fritidsklubb, kan vi ikke anslå hvor mye som er tilskudd til kor og korps o.l., og hvor mye som er tilskudd til drift av ikke-kommunale fritidsklubber. Vi kan likevel bruke informasjon om kommunale tilskudd til frivillige for å få et bilde av det gjennomsnittlige tilskuddsnivået. Videre vil vi diskutere andre mulige finansieringskilder gjennom statlige tilskuddsordninger og andre tilskuddsordninger som ikke kommer fra stat eller kommune.

I tabell 5 viser vi samlet kommunale tilskudd til frivillige lag og foreninger, fordelt mellom organisasjoner innenfor «andre kulturaktiviteter» og «idrett». Vi undersøker utviklingen for perioden 2015-2022 for antall frivillige som mottar tilskudd, størrelse på tilskuddet per mottaker, samt beregnet samlet tilskudd til frivillige lag og foreninger (antall lag \* tilskudd per lag). For å gjøre tilskuddsbeløpene sammenlignbare over tid, har vi regnet om i faste 2022 priser for å justere for inflasjon. Til dette bruker vi kommunal deflator. Dersom man ikke regner om i faste priser i slike sammenligninger, risikerer man å overvurdere den reelle tilskuddsendringen dersom det i samme periode har vært prisøkninger.

Tabell 5: Sum kommunale tilskudd til frivillige lag og foreninger innenfor «Andre kulturaktiviteter» og «Idrett», 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Frivillige lag og foreninger som mottar kommunalt tilskudd (antall)</b>								
Andre kulturaktiviteter	8931	9629	9669	9328	10100	8880	8432	8405
Idrett	4848	5123	5107	4986	5011	4873	5068	5371
<b>Kommunale driftstilskudd per lag som mottar tilskudd (kr), faste priser</b>								
Andre kulturaktiviteter	25739	24026	25464	29740	29727	35027	42407	35992
Idrett	95643	97029	100220	104566	102795	107150	109049	127580
<b>Sum tilskudd (1000 kr), faste priser</b>								
Andre kulturaktiviteter	229877	231348	246210	277417	300242	311037	357578	302509
Idrett	463675	497079	511824	521364	515104	522142	552660	685231

Kilde: Egne beregninger basert på KOSTRA-tabell 11761 og kommunal deflator

Det overordnede bildet for utviklingen i tilskudd til frivillige lag og foreninger, viser en jevn økning i samlet tilskudd til lag og foreninger innenfor andre kulturaktiviteter frem til 2021, mens utviklingen fra 2021 til 2022 viser en reell nedgang. Idrettslag derimot har en betydelig økning i samlet tilskudd fra 2021 til 2022, og stort sett jevn økning tidligere år, med unntak av en svak reduksjon i 2019. Endring i samlet tilskudd kan enten skyldes at det er endring i gjennomsnittlig *tilskuddsbeløp per tilskuddsmottaker*, eller at *antall tilskuddsmottakere* er endret. Når vi sammenligner endringen i samlet tilskudd fra 2021 til 2022 med driftstilskuddet per mottaker i samme periode, ser vi at det er en nedgang i støtten per lag for andre kulturaktiviteter, mens idrettslag har en økning i støtten per tilskuddsmottaker fra 2021 til 2022. Samtidig har idrett også en økning i antall tilskuddsmottakere. Tilsvarende er det en liten nedgang i antall tilskuddsmottakere for andre kulturaktiviteter som sammen med redusert støtte per lag bidrar til nedgangen vi ser for samlet støtte til andre kulturaktiviteter.

Det er også betydelig forskjell i tilskuddsstørrelsene når vi sammenligner tilskuddene til andre kulturaktiviteter med tilskuddene til idrett. Mens det samlet i 2022 ble gitt drøyt 685 millioner i driftsstøtte til idretten, var tilsvarende for andre kulturaktiviteter drøyt 302 millioner. Fra Ungdata 2022 vet vi at idrett er

den mest brukte fritidsaktiviteten, hvor 48 prosent av respondentene hadde deltatt i en aktivitet i idrettslag siste måned, mot 23 prosent i fritidsklubber (Bakken, 2022). Det fører sannsynligvis også til forskjeller i medlemsmassen mellom idrett og andre kulturaktiviteter. Dersom kommunene gir støtte ut fra medlemstall kan det forklare forskjellene i tilskuddsnivåene. Det vil også kunne forklare at det gis mindre støtte per tilskuddsmottaker for andre kulturaktiviteter. Samtidig viser antall tilskuddsmottakere at det er et stort mangfold av lag og foreninger innenfor andre kulturaktiviteter, hvor det i 2022 var 8405 tilskuddsmottakere, mot 5371 tilskuddsmottakere innenfor idrett.

Hvis vi ser på utviklingen i antall lag og foreninger innenfor andre kulturaktiviteter som mottar kommunal støtte til drift, ser vi en litt uheldig utvikling. Mens vi frem til og med 2019 ser en jevn økning i antall lag og foreninger innenfor andre kulturaktiviteter som mottar støtte, er det en tydelig reduksjon fra 2019 til 2020. Noe av dette henger nok sammen med ettervirkninger av korona-pandemien. Den negative utviklingen ser ut til å fortsette også i 2021 og 2022. Mens det i 2019 var over 10 000 frivillige lag og foreninger innenfor andre kulturaktiviteter som mottok tilskudd, var det i 2022 redusert til 8 405, som også er færre tilskuddsmottakere enn i 2015. For idrett ser vi den samme reduksjonen i antall tilskuddsmottaker fra 2019 til 2020, men forskjellen for idrett er at antallet har økt både i 2021 og 2022, hvor begge årene hadde flere tilskuddsmottakere enn i 2019.

Det er ikke mulig å trekke noen konklusjoner om hvorfor det er så tydelig forskjell i utviklingen i antall tilskuddsmottakere for idretten og andre kulturaktiviteter. Siden vi ikke vet noe om antallet frivillige lag og foreninger som har søkt støtte som ikke ble innvilget, er det ikke mulig å si noe om forskjellene skyldes endring i kommunale prioriteringer, eller om det skyldes generelt frafall innenfor andre kulturaktiviteter. Samtidig viser Bakken (2022) at resultatene fra Ungdata tilsier at færre deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Mens fritidsklubber og religiøse foreninger er tilbake på omtrent samme nivå som før pandemien, vises det til at idrett og øvrige kulturaktiviteter er på nivået i pandemiåret, som er lavere enn nivået før pandemien. I så fall kan det tyde på at idrett får økte tilskudd, og flere får tilskudd, selv om det er nedgang i ungdom som benytter seg av disse aktivitetene. Samtidig gir ikke Ungdataundersøkelsen noe informasjon om hvordan utviklingen i deltakelse for barn er, så det kan selvsagt være en økning i barns deltakelse som mer enn kompenserer for ungdommenes frafall.

De kommunale driftstilskuddene som presenteres i tabell 5, inkluderer mer enn tilskudd til åpne møteplasser for ungdom. Dersom vi antar at gjennomsnittlig tilskuddsnivå per tilskuddsmottaker også reflekterer tilskudd til frivillige som har et fritidsklubbtilbud, så mottar i gjennomsnitt frivillig drevne fritidsklubbtilbud rundt kr. 35 000 per år i kommunale driftstilskudd. Fra caseundersøkelsen vet vi at det er stor variasjon hvorvidt de frivillige mottar støtte fra kommunen til drift av åpne møteplasser. Flere rapporterte at de ikke mottok noe, så det er ikke utenkelig at gjennomsnittsnivået ligger så lavt som rundt kr. 35 000 i året. Samtidig er det for frivilligheten flere aktuelle finansieringskilder som trolig bidrar til en større del av budsjettene for de fleste ikke-kommunale fritidsklubbtilbud. I det videre gir vi en oppsummering av det vi gjennom caseundersøkelsen har erfart at er de mest aktuelle tilskuddsordningene, i tillegg til Bufdir sin tilskuddsordning som er omtalt i kapittel 3.3.

## LNU

LNU, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, er en paraplyorganisasjon for barne- og ungdomsorganisasjoner i Norge. Organisasjonen jobber med tre hovedområder: politikk, kompetanse og støtteordninger. I 2022 forvaltet de åtte støtteordninger og fordelte til sammen ca. 175 millioner kroner.

De ulike støtteordningene som LNU forvalter skal bidra til å gi barn og unge muligheter til å sette i gang med nye prosjekter og aktiviteter. Midlene forvaltes på vegne av ulike departementer, og er både direkte bevilgninger bestemt av Stortinget, og overskudd fra Norsk Tipping. Man må ikke være medlem av LNU for å søke på de ulike støtteordningene, men det ligger ulike krav til hvilke organisasjoner eller organisasjonsledd som kan søke på de ulike støtteordningene. Felles for alle støtteordningene er at de er prosjektorienterte, og dermed ikke kan benyttes til å dekke lønnsutgifter.

Frifond organisasjon er den største støtteordningen. Formålet med denne ordningen er å bidra til lokal aktivitet blant barn og unge i hele landet. Krav til søker er at de skal være nasjonale, frivillige og demokratiske, og at de driver med barne- og ungdomsarbeid. Man kan søke om støtte for ett år til tre år. Årlig deles det ut midler til nesten hundre nasjonale organisasjoner, som fordeler disse videre til sine lokallag.

I tillegg til Frifond organisasjon forvalter LNU Aktivitetsstøtta, Bærekraftstøtta, Kulturstøtta og Mangfold- og inkluderingsstøtta. Rammene for støtte varierer for de

ulike ordningene, og det er ulike føringer som gjelder. Siden alle støtteordningene skal stimulere aktiviteter for barn og unge, kan alle støtteordningene i prinsippet være aktuelle for mange fritidsklubber, særlig de som drives av frivillige. Det er likevel én av støtteordningene som eksplisitt oppgir fritidsklubber som en målgruppe, og det er Mangfold- og inkluderingsstøtten. Dette er en prosjektstøtte hvor formålet er «å vise at mangfold er et positivt element i samfunnet, og at barn og unge på egne premisser skal bidra til økt inkludering, og utfordre diskriminering og fordommer i samfunnet». Denne ordningen er tilgjengelig for barne- og ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber, ungdomshus og lokale ungdomsmiljø i Norge. Maksimal tildeling per prosjekt er opp til kr. 75 000.

Oversikt over godkjente søknader for 2022 i LNUs Mangfold- og inkluderingsstøtte, viser at det ble innvilget prosjektstøtte til 43 prosjekter til en samlet sum på kr. 2 762 000. Siden det ikke er gjort en kategorisering av type prosjekt, er det vanskelig å anslå hvor mye av denne tildelingen som eventuelt tilfaller arbeid som foregår i fritidsklubber. Ut fra navnet på søkerorganisasjon virker det ikke som fritidsklubber bruker denne støtteordningen veldig aktivt.

Gjennom støtteordningen Frifond organisasjon tildelte LNU i 2022 over 120 millioner kroner. Blant organisasjonene som mottok støtte finner vi blant annet KFUK-KFUM og Røde Kors, som begge er nasjonale aktører som blant annet driver fritidsklubbtilbud i flere norske kommuner. Det er også flere religiøse organisasjoner på mottakerlisten som trolig driver ulike former for åpne møteplasser for ungdom. Siden det i tildelingsoversikten ikke fremgår hvorvidt disse midlene brukes til å drifte åpne møteplasser, er det vanskelig å anslå hvor mye av disse midlene som direkte bidrar til drift av fritidsklubbtilbud. Indirekte vil trolig mye av disse midlene bidra til at frivillige organisasjoner kan opprettholde sine tilbud, inkludert fritidsklubbtilbud.

### **Sparebankstiftelsene**

Det finnes totalt 36 sparebankstiftelser<sup>20</sup> med ulik geografisk tilknytning. Disse stiftelsene gir ulike gavestøtter og tilskudd for lokale allmenntilgittige initiativ. Det varierer mellom de ulike sparebankstiftelsene hvordan støtten er innrettet, men felles er at støtteordningen er tiltenkt lokale aktører. Støtten er i hovedsak innrettet mot frivillige lag og foreninger, men noen åpner også for søknader fra offentlige aktører. Siden hver av de 36 sparebankstiftelsene kan ha sin egen innretning vil det

---

<sup>20</sup> <https://www.sparebankforeningen.no/medlemmer/?Query=&bransje=Sparebankstiftelse>

også variere i hvilken grad man kan søke om støtte til ordinære driftsutgifter, samt varigheten på tilskuddet.

### **Gjensidigestiftelsen**

Gjensidigestiftelsen er en annen aktør som deler ut midler til samfunnsnyttige tiltak. Til forskjell fra sparebankstiftelsene er dette en landsdekkende ordning. Fra hjemmesiden til Gjensidigestiftelsen fremgår det at de blant annet støtter tiltak som bidrar til gode oppvekst- og levevilkår, møteplasser og arenaer for mestring og inkluderende fellesskap. Det ligger en del føringer på hva det kan søkes midler til, og for den aktive utlysningen for høsten 2023 fremgår det at det ikke er mulig å søke om støtte til ordinære driftskostnader. Det kan søkes om støtte for inntil to år.

### **IKEA nabofond**

Fra intervjurunden kom det frem at IKEA nabofond var benyttet i forbindelse med oppgraderinger av fritidsklubben. Fra hjemmesiden<sup>21</sup> fremgår det at «IKEA nabofond har som formål å bidra til et bedre liv i lokalmiljøene våre. Gjennom samarbeid og lokale initiativ ønsker vi at flere skal oppleve et sted å høre til.» Dette er ikke en finansiell støtte, men er produkter fra sortimentet til IKEA, inkludert mat, og interiørtjenester. Støtten deles ut en gang per år til en samlet verdi av 100 000 per varehus.

### **Lokalt næringsliv**

Blant de ikke-kommunale fritidsklubbtilbudene vi intervjuet ble lokalt næringsliv trukket frem som en viktig finansieringskilde. I noen tilfeller var det snakk om støtte i form av produkter som fritidsklubben hadde behov for, og i andre tilfeller var det snakk om pengestøtte. En av de ikke-kommunale aktørene vi snakket med viste til et prosjekt hvor kommunen samarbeidet med frivilligheten i arbeidet med fritidsklubbtilbudet. I det aktuelle prosjektet klarte man å mobilisere mer penger gjennom samarbeidet, hvor den ikke-kommunale aktøren i særlig grad kunne bidra med et nettverk av lokale næringslivsaktører som var villig til å støtte prosjektet med finansiering. Den ikke-kommunale aktøren trakk frem slike samarbeid som et eksempel på hvor man hadde klart å få til et mye større og mer robust budsjett enn hvis den kommunale og ikke-kommunale aktøren hadde drevet prosjektet på egen hånd.

<sup>21</sup> <https://www.ikea.com/no/no/this-is-ikea/community-engagement/ikea-nabofond-pubd30c10c0>

Oppsummert for ikke-kommunale fritidsklubbtilbud, er det tydelige bildet at det er mange kilder til finansiering som frivillige kan benytte. Mange av disse ordningene legger føringer på hvordan midlene kan brukes, og i mange tilfeller er tilskuddsbeløpene små, og forbundet med strenge krav til rapportering. Siden vi har begrenset informasjon om hvorvidt tilskuddene går til drift av åpne møteplasser for ungdom, er det også vanskelig å lage en god oversikt for frivilligheten. En viktig tilskuddskilde er Bufdirs tilskuddsordning. Av tildelingene i 2022 vet vi at det ble gitt tilskudd til 72 frivillige aktører til åpne møteplasser, hvor det i gjennomsnitt ble tildelt 283 485 kroner per tiltak. Samlet ble det tildelt over 20 millioner i tilskudd til åpne møteplasser som driftes i regi av frivilligheten. Når vi i kapittel 8 rapporterer resultater fra intervjuundersøkelsen, vil vi diskutere nærmere finansiering, både for de kommunale og de ikke-kommunale, fritidsklubbene.

### **3.6 Mulige finansieringsmodeller**

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er størst mulig grad av rammefinansiering. Dette er nedfelt i kommuneloven § 2-2, hvor ett av de sentrale argumentene er at rammefinansiering stimulerer til prioriteringseffektivitet. Øremerking gir staten større mulighet til å utøve sterk grad av kontroll med kommunesektoren, og kan være et effektivt virkemiddel for raskere måloppnåelse på enkeltområder.

Dagens finansiering av fritidsklubbtilbudet er en kombinasjon av finansiering gjennom innbyggertilskuddet, supplert med en statlig øremerket tilskuddsordning. I det følgende vil vi kort diskutere tre alternative finansieringsmodeller.

#### **Alternativ modell 1: finansiering kun gjennom innbyggertilskuddet**

Dette vil være en variant av dagens finansiering, men hvor midlene som i dag formidles gjennom nasjonale tilskuddsordninger, inkluderes i rammetilskuddet og fordeles til kommunene gjennom en økning i innbyggertilskuddet. En slik finansieringsmodell vil gi kommunene økte rammer, og kan bidra til stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig vil man med en slik modell måtte stole på at kommunen velger å prioritere å bruke de ekstra midlene på å utbedre fritidsklubbtilbudet. Det er eksempler på hvor økninger i frie inntekter er gitt med «føring». Dette er en måte for staten å synliggjøre hva man ønsker at midlene skal brukes til, men disse føringene er ikke bindende, så det er til slutt opp til kommunen selv å prioritere bruken av midlene.

### **Alternativ modell 2: finansiering gjennom et øremerket tilskudd**

Øremerking er et egnet virkemiddel til å oppnå politiske mål, og er mindre inngripende enn detaljstyring gjennom lovverket. Slik finansiering er en mulighet til å skjerme tjenester eller mottakere som ellers ikke vil bli prioritert. For tilfellet med fritidsklubbtilbud er det et mulig argument. Siden tjenesten ikke er lovpålagt, og det kan være vanskelig å synliggjøre betydningen av fritidsklubbtilbudet for eksempel som forebygging av psykisk uhelse eller kriminalitet, kan man risikere at kommunen ikke tilbyr det omfanget av fritidsklubb som er hensiktsmessig for det samlede tjenestetilbudet i kommunen.

### **Alternativ modell 3: finansiering gjennom programfinansiering**

Et øremerket tilskudd er ofte innrettet etter sektor. Dette kan gi samordningsutfordringer, og er et argument for at man bør innrette tilskudd i større grad som er rettet mot målgrupper og finansieres via program. En slik finansiering kan sikre en helhetlig vurdering for målgruppen. For fritidsklubbtilbudet, som har én målgruppe, men hvor både helse, kultur, oppvekst og fritid er sektorer som kan ha politisk interesse av utviklingen av tilbudet, kan programfinansiering bidra til å sikre samarbeid mellom sektorer. En samordning av tilskuddsordninger på tvers av disse sektorene, rettet mot barn og unge, hvor også fritidsklubbtilbud inkluderes, kan være en god modell for finansiering.

Uavhengig av hvilken finansieringsmodell man velger, er det viktig at størrelsen på tilskuddet må være tilstrekkelig sett i forhold til oppgavens omfang.

Finansieringsmodellene diskutert her er mer generelle modeller knyttet til kommunalt tjenestetilbud, selv om øremerkede tilskuddsordninger og programfinansiering også kan innrettes slik at det kan benyttes av ikke-kommunale aktører. Gjennomgangen av ulike finansieringskilder for de ikke-kommunale fritidsklubbene, viser at det er relativt få tilskuddsordninger som kan brukes til drift. Det er også en av hovedutfordringene som ble rapportert gjennom caseundersøkelsen. For ikke-kommunale fritidsklubber er det behov for tilskuddsordninger som i større grad kan brukes til ordinær drift. Kontinuitet og langsiktighet i finansieringen er også viktig, og selv om dagens tilskuddsordning kan gi støtte inntil tre år, er det behov for mer langsiktige finansieringskilder som sikrer driftstilskudd.

I kapittel 10.2 vil vi diskutere disse ulike finansieringsmodellene i lys av erfaringene vi har innhentet fra kartleggingen av fritidsklubbtilbudet.



## 4 Metodisk tilnærming

Vi har så langt presentert bakteppe, med generell informasjon om hvordan kommunene er organisert og finansiert, med særlig fokus på fritidsklubbfeltet. I den videre delen av rapporten skal vi gå mer inn i analyser av fritidsklubbfeltet. Dette kapitlet redegjør for vår metodiske tilnærming. Siden det foreligger begrenset med tilgjengelig statistikk for fritidsklubbfeltet, har vi valgt å kombinere kvantitative og kvalitative analyser.

Vi starter med å beskrive den kvantitative undersøkelsen og bruk av regresjonsanalyser, etterfulgt av en beskrivelse av caseundersøkelsen som inkluderer både intervju og dokumentanalyse.

### 4.1 Regresjonsanalyser

Regresjonsanalyse er en analyseteknikk som viser sammenhengen mellom en forklaringsvariabel på et utfall (i vårt tilfelle fritidsklubbtilbudet) når andre forklaringsvariabler holdes konstante. Med andre ord kan vi kontrollere for flere forhold i en kommune som kan påvirke fritidstilbudet og på denne måten isolere samvariasjonen mellom utfallet og forklaringsvariabler vi er interesserte i. For å estimere modellene benytter vi Minste Kvadraters Metode (MKM). Regresjonsmodellen som ligger til grunn for å analysere hvilke faktorer som påvirker fritidsklubbtilbudet kan uttrykkes med følgende ligning:

$$Tilb_{kt} = \alpha + \beta X_{kt} + \gamma_k + \delta_t + \varepsilon_{kt}$$

Avhengig variabel i regresjonen er fritidstilbudet ( $Tilb$ ) i kommune  $k$  i år  $t$ . I analysene vil vi bruke to ulike mål på tilbud av fritidsklubber; antall fritidsklubber per ungdom og antall timer åpent i året per ungdom. For å undersøke hvilke forhold som kan forklare forskjeller i fritidstilbudet mellom kommuner, inkluderer vi flere forklaringsvariabler ( $X$ ) som fanger opp ulike relevante forhold ved kommunene. Vi inkluderer i tillegg kommunefaste effekter ( $\gamma_k$ ) og årsfaste effekter ( $\delta_t$ ).

Vi gjennomfører regresjonsanalyser for kommunesektoren i perioden 2015–2021. Siden vi i mange tilfeller observerer de samme kommunene over tid har tallgrunnlaget vårt både en panel- og tidsdimensjon. Dette gir oss mulighet til å formulere en modell der vi kontrollerer for faktorer som (a) påvirker kommunenes

fritidstilbud likt over tid (*årsfaste effekter*) og (b) påvirker fritidstilbudet, ligger fast over tid og er kommunespesifikke (*kommunefaste effekter*). Koronanedstengingen i 2020 er en faktor som hadde påvirkning på alle norske kommuners fritidstilbud. Ved å inkludere årsfaste effekter i modellen vår kan vi ta høyde for slike hendelser, uten å måtte inkludere spesifikke variabler. Gjennom hele analysen vil vi bruke 2015 som referanseår, som betyr at effektene vi finner på de andre årene tolkes relativt til 2015.

Enkeltkommuner kan ha egenskaper som virker inn på fritidstilbudet i kommunen. Vi kan tenke oss at «kulturen» i en kommune spiller en rolle for kommunens fritidsklubbtilbud. Kultur er et abstrakt konsept som er vanskelig å måle, men som i vårt tidsperspektiv trolig ligger fast over tid. Dersom dette er tilfelle, kan vi kontrollere for effekten av kultur i modellen vår gjennom det vi her kaller kommunefaste effekter. Kommunefaste effekter er faktorer som er spesifikk for en kommune og som kan tenkes å påvirke fritidstilbudet. Vi kan ta hensyn til disse faktorene fordi vi observerer alle kommunene flere ganger over perioden. Dermed kan vi kontrollere for faktorer som ikke varierer over tid, og som er spesifikke for enkeltkommuner.

### **Aktuelle forklaringsvariabler**

Kommunens økonomi er et forhold som forventes å være en relevant forklaringsvariabel. Som beskrevet har kommunen ansvar for ulike tjenester og må prioritere sine økonomiske ressurser mellom ulike oppgaver. Hovedinntekten til kommunene er summen av skatteinntekter og rammetilskudd, og betegnes som kommunens frie inntekter. Høyere nivå på frie inntekter gir et større økonomisk handlingsrom til å kunne prioritere fritidsklubbtilbudet, alt annet likt. Et annet mål på økonomisk handlingsrom er hvorvidt kommunen er listet på Robek. Vi inkluderer en dummyvariabel som tar verdien 1 dersom kommunen er på Robek det aktuelle året, og 0 for kommuner som ikke er på Robek.

Alderssammensetningen i en kommune kan påvirke fritidstilbudet. Siden de unge i kommunen er målgruppen for fritidsklubbtilbudet, vil en større andel unge bety at behovet for fritidsklubb er større, alt annet likt. Samtidig har vi sett at lokalsamfunnsbegrunnelsen for å ha et fritidstilbud innebærer at et godt fritidstilbud kan tenkes på som et virkemiddel for å gjøre kommunen mer attraktiv å flytte tilbake til. En styrking av fritidsklubbfeltet i en kommune kan også inngå i en mer generell satsing på barn og unge i en kommune som opplever en aldrende befolkning. Vi

utforsker denne dynamikken i modellen vår ved å kontrollere for andelen personer i alderen 13 til 18 år i kommunen, samt andelen personer under 13 år.

Det kommunale fritidstilbudet kan være forbundet med hvor spredt befolket kommunen er. Selv om tilbudet har blitt mer digitalt de senere årene, er det fremdeles slik at mesteparten av aktiviteten foregår fysisk på en klubb, som nødvendigvis må være lokalisert en plass. Opprettelsen og driften av en klubb avhenger av at det er mange nok ungdommer som har tilgang til tjenesten, og vi kan tenke oss at det i kommuner med spredt bosetning er vanskeligere å opprette et fritidstilbud enn hvis ungdommen bodde sentralt. Vi inkluderer derfor andel spredtbygd i regresjonen for å fange opp at fritidsklubbtilbudet kan avhenge av bosettingsmønster.

Tidligere studier viser at ungdom fra hjem med et lavere nivå av sosioøkonomiske ressurser særlig benytter seg av fritidsklubber (Andersen og Seland, 2020). Dette kan henge sammen med at tilbudet ofte er gratis, ikke krever innkjøp av utstyr og ikke stiller krav til ferdigheter eller interesser for å delta. I analysen vår har vi undersøkt hvordan andelen unge som lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt samvarierer med det kommunale fritidstilbudet i en kommune. Vi har brukt tall fra SSB tabell 12944; i denne statistikken er en lavinntektsgrense satt lik 60 prosent av medianinntekten i landet. Da noe av dette tallgrunnlaget er sensurert på kommunenivå av personversnshensyn så mangler vi tall for enkelte kommuner i enkelte år<sup>22</sup>. Vi har derfor valgt å kjøre separate analyser der vi inkluderer andelen unge som lever i vedvarende lavinntekt.

Det politiske klimaet i en kommune kan påvirke fritidsklubbfeltets rammevilkår. Politiske partier kan for eksempel ha ulike begrunnelser for tilbudet (kulturpolitisk eller sosialpolitisk), og de kan prioritere feltet i ulik grad gjennom budsjettstyring. Vi har valgt å se på to aspekt ved det politiske klimaet i kommunene i lys av fritidsklubbtilbudet: partifragmentering målt i antall «effektive» partier, og andelen representanter i kommunestyret fra partier fra venstresiden (AP, R, og SV). Disse tallene kommer fra Fiva mfl. (2020)<sup>23</sup>. Vi har valgt å bruke disse to politiske variablene fordi tidligere studier viser at økt partifragmentering og en høyere sosialistandel er korrelert med offentlig forbruk (Borge, 2005; Borge og Lindset, 2022)

---

<sup>22</sup> Det er totalt 147 observasjoner av 50 forskjellige kommuner der vi mangler tall.

<sup>23</sup> 32 av observasjonene mangler data for de politiske variablene og inngår dermed ikke i analysen

## Tallgrunnlag

Datamaterialet som er tilgjengelig for alle kommuner er KOSTRA-statistikken for fritidstilbud. I denne statistikken har kommunene blant annet rapportert hvor mange fritidssentre de har i kommunen og besøkstall. Siden denne rapporteringen er avgrenset til de fritidssentrene som driftes av kommunen selv med egne ansatte, fanger ikke denne statistikken opp tilbudet som er organisert i samarbeid med frivilligheten.

I statistikken måles det kommunale fritidstilbudet ved besøkstall, antall sentre, uker åpent i løpet av året eller årsverk. Vi har valgt å bruke antall fritidssentre og timer åpent ved sentre gjennom året – disse indikatorene har best datakvalitet av de som er tilgjengelige i KOSTRA-statistikken for fritidstilbud. Videre representerer de litt forskjellige mål på omfanget av fritidstilbudet i kommunen: antall klubber kan gi oss en indikasjon på hvor tilgjengelig tilbudet er, mens antall timer åpent gir oss en indikasjon av omfanget. Som vi skal se i kapittel 5.1 er det i flertallet av kommuner kun én klubb, og i disse kommunene er antall klubber dermed en indikator på om det finnes et kommunalt tilbud eller ikke. I disse tilfellene vil det være spesielt viktig å også se på timer åpent for å få et mer helhetlig bilde av fritidstilbudet i kommunen fordi det kan være stor variasjon i åpningstid på den ene klubben.

Vi har brukt tall fra SSB for å kartlegge omfanget av fritidsklubbtilbudet og for å analysere sammenhengen mellom kommunenes fritidstilbud og deres økonomi. Statistikk på fritidstilbudet har vi hentet fra tabell 12064 hos SSB. Vi bruker tall på kommunale fritidssentre og antall timer disse sentrene hadde åpent i løpet av året når vi skal kartlegge fritidstilbudet. SSB sin definisjon av fritidssentre er ganske bred<sup>24</sup> og gir inntrykk av at andre aktører enn fritidsklubber teller som et fritidssentre. Derimot ser vi at i skjemaet<sup>25</sup> kommunene bruker til å rapportere statistikken så er fritidssentre beskrevet mer som en fritidsklubb. I tillegg er de historiske medlems-tallene Ungdom og Fritid rapporterer i klubbundersøkelsen for 2020 nesten identiske med tallene på fritidssentre som SSB bruker for årene 2015 til 2019. Dette er en indikasjon på at SSB indikatoren i praksis er et godt mål på antall kommunale fritidsklubber.

<sup>24</sup> [SSB definisjon av fritidssentre](#)

<sup>25</sup> Skjema 17: Barne- og ungdomstiltak og tilskudd til frivillige lag og foreninger.

Ungdom og Fritid utfører med jevne mellomrom nasjonale spørreundersøkelser for deres medlemsklubber. Den første ble gjennomført i 1997, den siste i 2020. Undersøkelsen er ment å kartlegge statusen for åpne møteplasser for ungdom i Norge, og dekker tema som forankring og rammebetingelser. Den representerer den eneste helhetlige gjennomgangen av feltet.

Ungdom og fritid har sendt oss tallgrunnlaget for Klubbundersøkelsen for 2020<sup>26</sup>. Vi har koblet sammen disse tallene med informasjonen fra KOSTRA for å se på forhold utover det som er beskrevet i Klubbundersøkelsen. Over 90 prosent av respondentene for både 2016 og 2020 svarer at de drives i kommunal regi og dermed vil disse tallene i all hovedsak gi et bilde av det kommunale fritidstilbudet.

For å beskrive fritidstilbudet i kommunene har vi koblet svarene fra Klubbundersøkelsen med kommunen klubben ligger i. Til dette har vi brukt medlemslister for 2022 fra Ungdom og Fritid. Disse inneholder medlemsnummer og kommunen klubben ligger i, som gjør det mulig å koble datagrunnlaget fra klubbundersøkelsen med relevante KOSTRA-tall.

## 4.2 Caseundersøkelse

Caseundersøkelsen som utgjør grunnlaget for den kvalitative delen av kartleggingen, består både av intervjuundersøkelse og en dokumentanalyse. Intervjuundersøkelsen består av intervju med representanter fra utvalgte kommuner og representanter for ulike fritidsklubber – både kommunalt drevne tilbud og tilbud i regi av frivilligheten. Blant frivillige har det vært et mål at de skal representere ulike typer – både ideelle organisasjoner, religiøse og mer private initiativ. Caseundersøkelsen inkluderer ni kommuner, hvor vi for alle ni kommunene har en dokumentgjennomgang, mens vi i tre av kommunene har gjennomført både kommuneintervju og klubbintervju. For de resterende seks kommunene har vi enten gjennomført kommuneintervju (tre kommuner) eller fritidsklubbintervju (tre kommuner).

De utvalgte kommunene representerer geografisk spredning, samt ulik økonomi, sosioøkonomi, størrelse og omfang av kommunalt drevne fritidsklubber. Målet med fritidsklubbene som er inkludert i caseundersøkelsen er at det skal representere både

---

<sup>26</sup> I rådatafilen vi mottok er det noe færre observasjonerr enn Ungdom og Fritid melder om i Klubbundersøkelsen (318 mot 322). I tillegg har vi fjernet noen dupletter i dataene slik at vi ender opp med 306 svar.

kommunalt drevne tilbud, og tilbud som er organisert gjennom frivilligheten eller private aktører. På den måten ønsker vi å belyse hvorvidt rammebetingelser er ulike, og til slutt hvordan ulike rammebetingelser eventuelt har betydning for tilbudet.

Som et supplement til kommuner og fritidsklubber har vi også vært i kontakt med nasjonale aktører som på ulik måte er aktuell for frivilligheten og fritidsklubber. Dette inkluderer samtaler med Ungdom og Fritid, LNU og ALLEMED. I tillegg har vi vært i kontakt med BUFDIR for å få mer informasjon om aktuelle tilskuddsordninger som de forvalter.

### **Sammenligning av kommunecasene**

Kommunene som inngår i undersøkelsen – enten gjennom kommuneintervju eller fritidsklubbintervju – er valgt ut for å representere ulike kommunetyper. I utvelgelsen har vi hatt fokus på at kommunene som inngår i undersøkelsen representerer ulike økonomiske handlingsrom, variasjon i kommunestørrelse, ulik sosioøkonomi og forskjellig bosettingsmønster. I tillegg ønsket vi at kommunene representerer variasjon med tanke på utbredelsen av fritidsklubbtilbudet i kommunal regi. De ni kommunene som inngår i undersøkelsen er fordelt på åtte fylker, og representerer dermed også en god geografisk spredning.

I tabell 6 presenterer vi fargekoder som angir hvorvidt kommunen ligger over (grønn), under (oransje) eller nært gjennomsnittet (gul) for de ulike parameterne. For lavinntekt innebærer dermed grønn farge at kommunen har en høyere andel av innbyggerne under 18 år som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Blant de ni kommunene har tre av kommunene utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger som er høyere enn gjennomsnittet for kommunene samlet. To av kommunene er nær gjennomsnittet, mens de siste fire kommunene har lavere utgiftskorrigerede frie inntekter sammenlignet med gjennomsnittskommunen. Det er en fin variasjon i det økonomiske handlingsrommet til kommunene som inngår i undersøkelsen.

Tabell 6: Sammenligning av casekommuner

	Korrigert inntekt	Kommunestørrelse	Spredtbygd	Lavinntekt	Fritidsklubbtilbud	Kommuneintervju	Klubbintervju
K1	Orange	Grønn	Orange	Grønn	Gul	Ja	Ja (kom)
K2	Gul	Grønn	Orange	Gul	Orange	Ja	Ja (fri)
K3	Orange	Gul	Orange	Grønn	Orange	Ja	Ja (fri)
K4	Orange	Gul	Orange	Grønn	Orange	Ja	
K5	Orange	Gul	Gul	Orange	Gul	Ja	
K6	Grønn	Orange	Grønn	Grønn	Grønn	Ja	
K7	Gul	Grønn	Orange	Orange	Orange		Ja (kom og fri)
K8	Grønn	Orange	Gul	Grønn	Grønn		Ja(kom)
K9	Grønn	Grønn	Orange	Grønn	Gul		Ja (fri)

Kommunestørrelse er også et kjennetegn ved kommunen som kan være et forhold som har betydning for fritidsklubbtilbudet. Fire av casekommunene representerer kommuner som er over gjennomsnittet målt i antall innbyggere, mens tre av kommunene er små kommuner med færre innbyggere enn gjennomsnittskommunen. De siste tre kommunene er av middels størrelse, men også disse ligger noe over gjennomsnittet. Blant casekommunene er det dermed noe overvekt av større kommuner. Kun to av kommunene er en liten kommune. Disse to kommunene vil også klassifiseres som liten selv om vi sammenligner størrelsen med median kommunestørrelse.

At kommunene som inngår i caseundersøkelsen er relativt store målt med antall innbyggere ser vi også når vi sammenligner bosettingsmønster. Kun en av kommunene har en større andel av innbyggerne bosatt spredtbygd sammenlignet med gjennomsnittskommunen. Dette er en av de to kommunene med relativt lavt innbyggertall. Den andre småkommunen, som er sammenlignbar med tanke på antall innbyggere, har et annerledes bosettingsmønster og klassifiseres som middels spredtbygd. I tillegg er en av de middels store kommunene middels spredtbygd. Siden mange av kommunene har over gjennomsnittet antall innbyggere er det ikke overraskende at seks av de ni kommunene har en lav andel spredtbygd.

Parameteren lavinntekt måler andelen av personer under 18 år som lever i husholdning med vedvarende lavinntekt. I vårt utvalg av kommuner er det relativt

mange som har en større andel ungdommer i vedvarende lavinntekt sammenlignet med gjennomsnittskommunen. En av kommunene ligger nært gjennomsnittet for vedvarende lavinntekt. Denne kommunen er også en stor kommune. To av casekommunene representerer lavinntekt som ligger under gjennomsnittet. Dette innebærer at de har færre ungdommer i husholdninger med vedvarende lavinntekt sammenlignet med gjennomsnittet. Disse to kommunene representerer samtidig én middels stor kommune og én stor kommune.

I sum er det fin variasjon målt ved korrigerede frie inntekter, mens det er noe overvekt av store kommuner. Dette reflekteres også i bosettingsmønsteret hvor vi har en overvekt av kommuner med en lav andel spredtbygd. At det også er en overvekt av andel av personer under 18 år i vedvarende lavinntekt, kan også tenkes å henge sammen med kommunestørrelse. Det er likevel betryggende at det er variasjon innad i casekommunene med tanke på hvorvidt de ligger over eller under på enkeltparametere. Vi har dermed store kommuner med lav korrigeret inntekt og relativt mange ungdommer i vedvarende lavinntekt, men også store kommuner med høy korrigeret inntekt og relativt mange ungdommer i vedvarende lavinntekt. Det er bra variasjon mellom casekommuner og også innad i casekommuner.

Som en siste parameter har vi også målt antall fritidsklubber per innbygger under 18 år, for å sammenligne fritidsklubbtilbudet mellom kommunene som inngår i caseundersøkelsen. Her er det bare to av kommunene som har fritidsklubbtilbud over gjennomsnittet. Dette er også relativt små kommuner, hvor én fritidsklubb kan innebære at kommunen scorer høyt på antall fritidsklubber per innbygger under 18 år. Tre av kommunene har et middels fritidsklubbtilbud, og fire kommuner har et relativt lavt tilbud. Det er både store og middels store kommuner som har et middels tilbud, og tilsvarende for lavt tilbud.

Oversikten over variasjonen mellom casekommunene langs ulike dimensjoner er aktuell for senere sammenligninger rundt hvordan de ulike kommunene jobber med, organiserer og prioriterer fritidsklubbtilbudet.

De siste to kolonnene indikerer hvorvidt kommunen er representert gjennom kommuneintervju, klubbintervju eller begge deler. Klubbintervjuene kan også enten være med en kommunalt drevet fritidsklubb, en frivilling/ideell fritidsklubb eller begge deler. Kommunene som er representert med intervju fra fritidsklubber som ikke er drevet av kommunen selv, gjør det også mulig å belyse kommunens arbeid



med fritidsklubbfeltet fra frivillighetens perspektiv. Vi har i fritidsklubbintervjuene undersøkt hvorvidt det legges til rette for samarbeid og nivået på økonomiske tilskudd eller annen støtte fra kommunen.

### **Dokumentanalyse**

En del av kartleggingen innebærer å se hvorvidt graden av lokal forankring påvirker fritidsklubbtilbudet i kommunen. For denne kartleggingen tar vi utgangspunkt i de kommunene som inngår i caseundersøkelsen – enten gjennom kommunenivået eller fritidsklubbnivået – og gjør en dokumentanalyse. Dokumentanalysen innebærer å undersøke hvorvidt fritidsklubb er omtalt i overordnede kommunale planverk. Deretter ser vi nærmere på siste tilgjengelige handlings- og økonomiplan (HØP) for å undersøke om fritidsklubbtilbud er omtalt direkte og hvorvidt de har en egen budsjettpost. Herunder ser vi også om fritidsklubbtilbud i regi av frivilligheten er omtalt og gitt tildelinger over kommunens budsjetter. Informasjonen vi henter ut fra denne dokumentanalysen ser vi til slutt i sammenheng med informasjonen vi har innhentet gjennom fritidsklubbintervjuene og kommuneintervjuene for å belyse hvorvidt det har betydning for fritidsklubbtilbudet.

For å vurdere grad av nasjonal forankring går vi også gjennom utvalgte nasjonale dokumenter, som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og NOU-er. Målet med gjennomgangen er å vurdere i hvilken grad fritidsklubber omtales i nasjonale dokumenter, og om de omtales eksplisitt i forbindelse med budsjettposter eller som et virkemiddel for å oppnå ønsket politikk.

## 5 Fritidsklubbtilbudet i norske kommuner

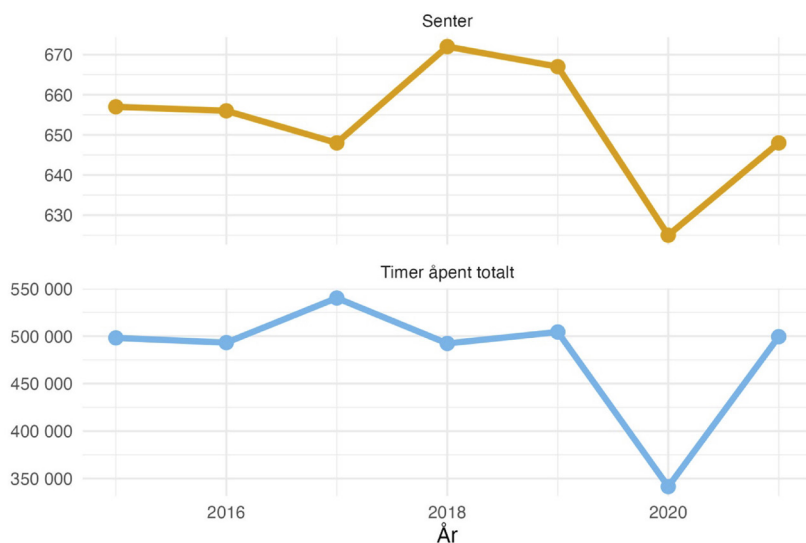
Fritidsklubbfeltet i Norge er mangfoldig. Det består av kommunale fritidsklubber, menigheter, frivillige organisasjoner, og private aktører. Disse organisasjonene tilbyr et sted å være for barn og unge i trygge rammer med aktiviteter som for eksempel e-sport eller dansekurs, kulturaktiviteter, og de kan være en arena for vennskap. I denne delen vil vi fokusere på den kommunale delen av fritidsklubbfeltet. Vi bruker tall fra SSB og Klubbundersøkelsen til å kartlegge variasjonen med tanke på lokalisering, finansiering, omfang, kommunal forankring, og klubbansattes kompetanse.

### 5.1 Fritidssentre

Vi vil i hovedsak beskrive det kommunale fritidstilbudet med utgangspunkt i antall fritidssentre og åpningstidene ved disse sentrene. Kommunale fritidssentre representerer en offentlig fritidsarena for barn og ungdom. Antallet av, og åpningstidene til, sentrene avgjør utbredelsen av kommunens fritidstilbud. Ifølge tall fra SSB var det i 2021 totalt 648 kommunale fritidssentre i Norge som til sammen hadde åpent nesten 500 000 timer.

Figur 8 viser utviklingen i fritidstilbudet i norske kommuner i årene 2015 – 2021. Det har vært stor variasjon i tilbudet over perioden og vi ser at koronaåret 2020 hadde en sterk negativ innvirkning på fritidsklubbfeltet i Norge. Samtidig viser tallene at tilbudet kom raskt tilbake til tidligere nivå i 2021. Det at så mange sentre forsvant fra statistikken i 2020 er en indikasjon på hvor sårbart tilbudet er. Den raske innhenting i 2021 tyder likevel på at aktørene greier å omstille seg. Eksempelvis var antallet timer kommunale sentre hadde åpent i 2021 tilbake på samme nivå som før pandemien. Dette er i tråd med funnene til Bakken (2022), som i analyser av Ungdata for 2022 viser at fritidsklubbtilbudet har hatt en økning etter pandemien som er omtrent like stor som nedgangen under pandemien.

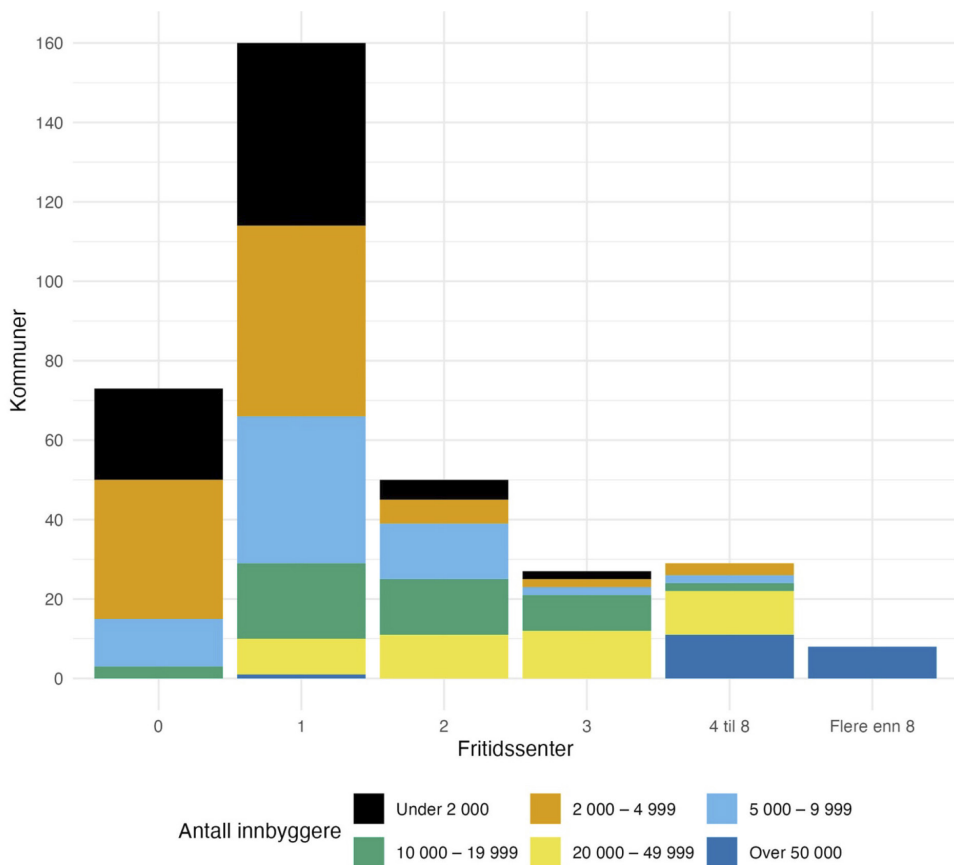
I figur 8 kan vi også se at antall sentre og timer åpent – utenom i 2020 – ikke følger den samme utviklingen. Dette kan være fordi sentrene som regel har åpent et par dager i uka, og da bare noen timer i løpet av dagen, og at de har ledig kapasitet som gjør at det er rom for å utvide åpningstidene. For eksempel ser vi i figuren under at åpningstidene økte fra 2016 til 2017 samtidig som antall sentre minket nasjonalt.



Figur 8: Fritidstilbudet i norske kommuner, målt i antall fritidssenter og timer åpent i perioden 2015 til 2021. Grunnlagsdata: SSB-tabell 12063.

I figur 9 viser vi hvordan antallet fritidssentre, gruppert etter innbyggertall, fordelte seg mellom kommunene i 2021. Det er klart flest kommuner med kun ett fritidssenter, og disse har i hovedsak færre enn fem tusen innbyggere – men det er kommuner i alle størrelser i denne gruppa. Det var rundt 70 kommuner som i 2021 ikke hadde et kommunalt fritidssenter – flesteparten hadde under fire tusen innbyggere.

I 2021 var det kun kommuner med over 50 000 innbyggere som hadde flere enn 8 fritidssenter. I tillegg til de 5 store bykommunene havnet også Lillestrøm, Skien, og Nordre Follo i denne gruppa. Sandefjord var den eneste kommunen med over 50 000 innbyggere som kun hadde ett fritidssenter, og faktisk hadde kommunen frem til 2020 ingen kommunale fritidsklubber. Samtidig er det viktig å påpeke at vi i KOSTRA-tallene også ser at Sandefjord i perioden 2015 til 2021 har gitt mye tilskudd til et stort antall frivillige barne- og ungdomsforeninger. Dette kan være en indikasjon på at kommunen sikrer barn og unges fritidstilbud gjennom frivillige organisasjoner, heller enn kommunale fritidsklubber.

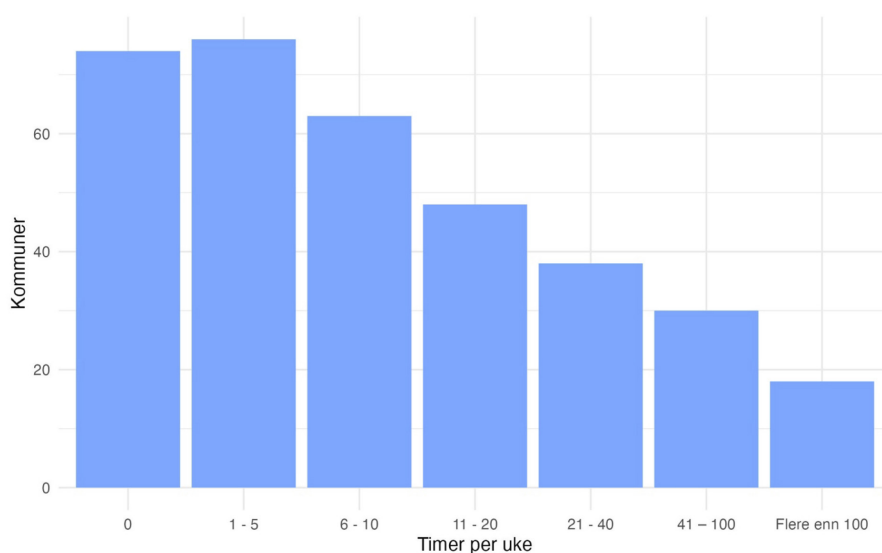


Figur 9: Fritidssentre i kommunene i 2021, gruppert etter innbyggertall. Grunnlagsdata: SSB tabeller 12063 og 11805

Antall sentre gir ikke et helhetlig bilde av det kommunale fritidstilbudet. Det kan være stor variasjon i hvor ofte og lenge sentrene har åpnet. Noen har åpnet kun et par timer en dag i uka, mens andre er åpne fra etter skoletid til utpå kvelden, flere ganger i uka. Lengre åpningstider vil som regel bety at flere ungdom kan benytte seg av tilbudet, og sentre som har åpnet flere dager i uka sikrer kontinuitet – som kan være viktig for mange av de besøkende.

For å undersøke hvordan åpningstidene ved kommunale fritidssentre varierer mellom kommunene har vi, basert på det totale antall timer åpnet gjennom året i en kommune for 2021, regnet ut gjennomsnittlig antall timer åpnet ukentlig for alle klubbene i kommunen. Vi har deretter kategorisert åpningstiden i åtte forskjellige kategorier. I figur 10 har vi laget et histogram som viser antallet kommuner i hver

av disse åtte kategoriene. I de fleste kommuner har fritidsklubbene i snitt åpent mellom 1 og 5 timer i uka. I de påfølgende gruppene er antall timer per uke jevnt synkende. 18 kommuner hadde et snitt som overskrider 100 timer ukentlig, og disse kan sies å ha et svært utbredt fritidstilbud. I denne gruppa finner vi alle de største bykommunene, samt noen mellomstore kommuner som for eksempel Frøya og Haugesund. Det er rundt 70 kommuner – i hovedsak de uten en kommunal fritidsklubb<sup>27</sup> – med null registrerte timer åpent i 2021.



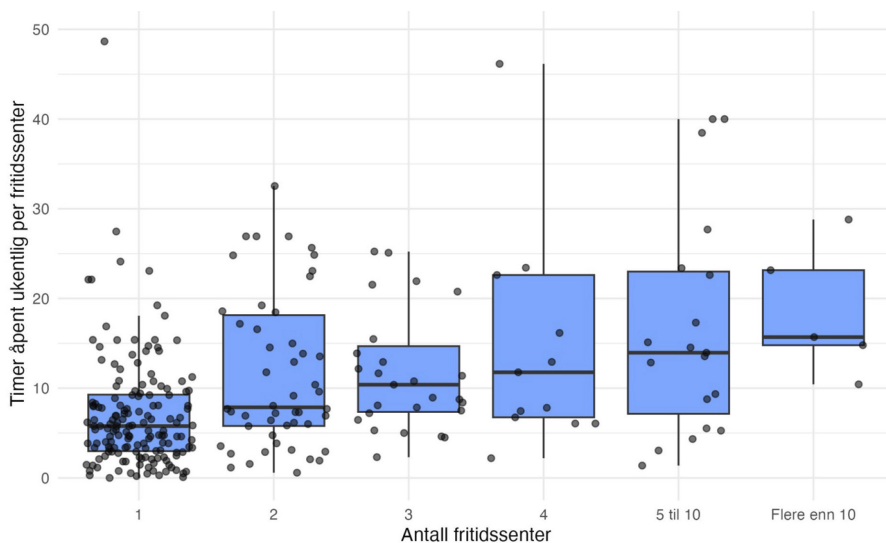
Figur 10: Gjennomsnittlig timer åpent per uke i kommunale fritidsklubber for 2021. Grunnlagsdata: SSB tabell 12063

Figuren over gir et forenklet bilde av åpningstider i kommunale fritidssentre. Den sier lite om det er de samme kommunene som har mange sentre som også har lange åpningstider, eller om det er mange tilfeller der en kommune har kun ett senter som har mye åpent. Det er derfor nyttig å undersøke hvordan antall timer ukentlig per senter varierer ut ifra hvor mange fritidssentre det er i en kommune.

I figur 11 har vi laget et boksdiagram som viser nivået og fordelingen av den ukentlige åpningstiden ved kommunale fritidssentre, gruppert etter antall sentre i kommunen. I figuren viser vi dermed hvordan antall timer åpent ukentlig per senter varierer innad og mellom gruppene. Den horisontale streken i hver boks er medianen for gruppen, mens toppen og bunnen av boksene er henholdsvis tredje

<sup>27</sup> Averøy kommune er registrert med ett fritidssenter i 2021, men ingen timer.

og første kvartil. De vertikale strekene strekker seg 1,5 ganger kvartilbredden (tredje minus første kvartil) mot laveste og høyeste verdi som ligger innenfor dette spennet. Hver prikk i figuren representerer en kommune i 2021. Merk at vi måler antall sentre i hele tall på x-aksen, men har valgt å spre prikkene horisontal for å lettere kunne se variasjonen innad i hver gruppe. Vi har også valgt å begrense y-aksen til verdier som ligger mellom 0 og 50 timer for lettere å kunne se mønstre.<sup>28</sup>



Figur 11: Timer åpent ukentlig per senter for kommunene i 2021, gruppert etter antall fritidssentre i kommunen. Horisontal linje representerer medianverdien for hver gruppe, vertikale linjer viser variasjonsbredden. De blå firkantene rommer observasjoner mellom første og tredje kvartil. Grunnlagsdata: SSB-tabell 12063.

Fra figuren ser det ut til at antall timer per senter som regel er høyere i kommuner med mange sentre, dersom vi baserer oss på medianverdien for hver gruppe. Medianverdien for timer åpent ukentlig per senter er høyest i kommuner med flere enn 10 fritidssentre – prikkene vi ser i figuren representerer Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, og Kristiansand.

Det er likevel stor variasjon innad i gruppene når det kommer til åpningstider. Selv om forskjellene er relativt små i gruppen av kommuner med ett fritidssenter i forhold til de andre gruppene, er variasjonen innad i denne gruppen likevel interessant. Dette fordi man i kommuner med flere fritidssentre kan forvente stor

<sup>28</sup> Observasjoner over denne grensen er tatt med i beregningene av boksdiagrammene.

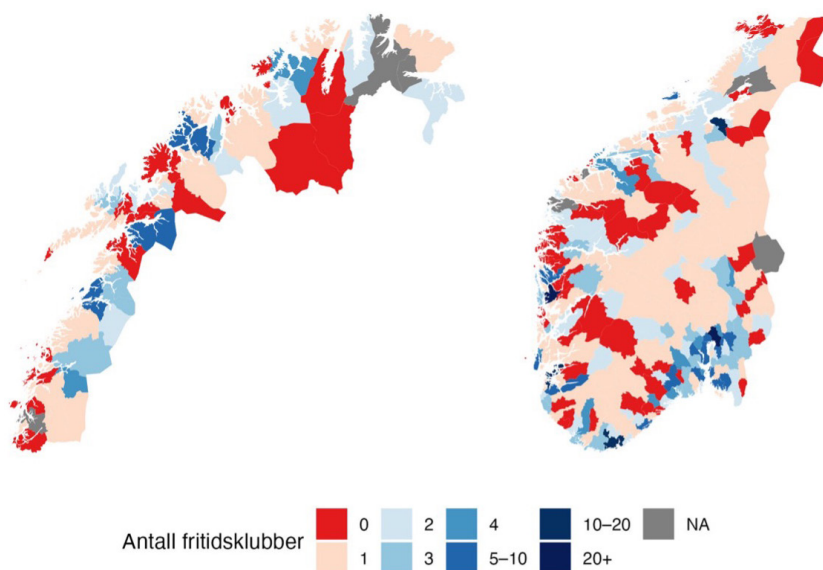
variasjon i åpningstid mellom sentrene som gir utslag i våre tall siden de måles på kommunenivå, mens i kommuner med kun ett senter vil åpningstidene i større grad begrenses av dette ene senterets kapasitet. Medianen for gruppen kommuner som har ett senter, som er den laveste av alle gruppene, er på 5,77 timer ukentlig. Samtidig er det flere tilfeller hvor kommunens ene fritidssenter har åpent over 20 timer ukentlig. Variasjonen i åpningstid blant kommunene med et fritidssenter eksemplifiserer hvorfor det er viktig at vi tar hensyn til flere faktorer når vi vurderer omfanget av det kommunale fritidstilbudet.

Vi har også sett i tallgrunnlaget fra SSB at det virker å være ulik praksis hos kommunene når det kommer til rapportering av antall sentre. Sola kommune hadde for eksempel over fem tusen timer åpent i 2021 og kun ett registrert senter. Dette er et svært høyt aktivitetsnivå for én fritidsklubb. Når vi undersøkte nærmere så vi at kommunens ene fritidsklubb i realiteten er lokalisert på tre ulike plasser, og i praksis har dermed Sola kommune et fritidstilbud per senter som er lavere enn hva KOSTRA-tallene gir inntrykk av. Dette fanges bedre opp i åpningstid dersom vi ser bort fra antall sentre.

## 5.2 Beliggenhet

Kommunale fritidsklubber drives i varierende omfang over hele landet. Selv om det generelt er flere klubber i storbykommuner enn i mindre sentrale strøk, så er andelen kommuner som driver minst én åpen møteplass for barn og ungdom høy. I perioden 2015–2021 var den i gjennomsnitt på 78 prosent.

I figur 12 har vi for 2021 illustrert det geografiske omfanget av fritidstilbudet i Norge. Fra kartet ser vi at antall sentre er høyest i storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger/Sandnes og Kristiansand. Oslo hadde 63 sentre i 2021, mens Bergen på andreplass hadde 24. Mye av kartområdene i figur 12 er farget oransje, som illustrer at flertallet av kommunene i Norge (185 av 356) kun har ett senter. 73 kommuner hadde ikke noen kommunale fritidssentre i 2021 – disse ligger i forskjellige deler av landet, og det er ikke et tydelig geografisk mønster for hvilke områder som ikke har et kommunalt fritidstilbud. De gråskraverte områdene viser kommunene vi mangler tall for, disse er Bremanger, Brønnøy, Gamvik, Hareid, Nesseby, Steinkjer, Tana, Trysil, og Ulstein. Av kommunene som ligger rundt Oslofjorden er det mange som har to eller flere fritidssentre.



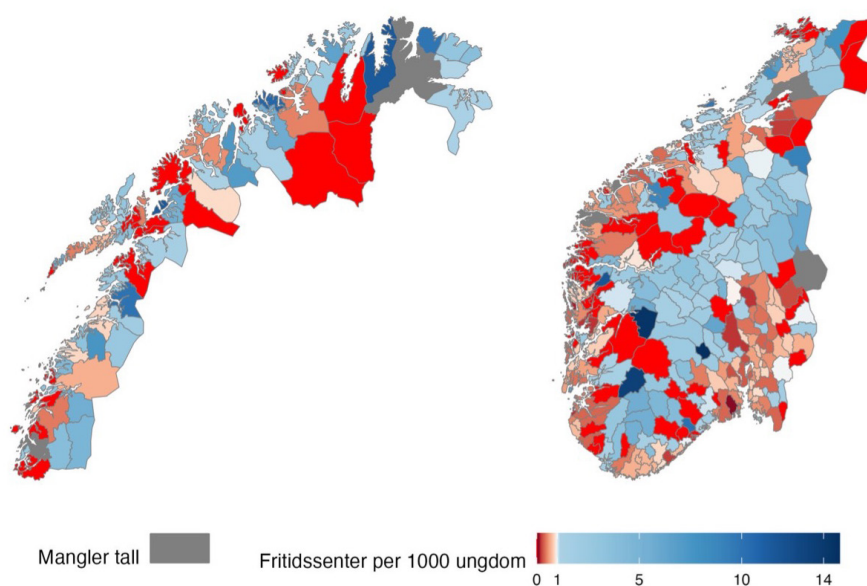
Figur 12: Kommunale fritidssenter i norske kommuner (2021). Kilde: SSB tabell 12063 og kartdata for norske kommuner fra Geonorge.

Det er naturlig at tilbudet er størst i de kommunene som har flest innbyggere, slik vi ser i figuren over. En større befolkning betyr som oftest flere ungdommer. I tillegg er andelen ungdom høyere i byene. Samtidig kan antallet fritidsklubber være et misvisende mål på graden av fritidstilbudet i en kommune, fordi det ikke hensyntar størrelsen på målgruppen til fritidsklubbene. For eksempel drev Kåfjord kommune en åpen møteplass for kommunens 381 ungdom i 2021 mens Oslos 150 000 ungdommer til sammenligning kunne møtes på 63 kommunale fritidsklubber. Dersom vi måler omfang i antall senter per ungdom er fritidstilbudet i Kåfjord større i omfang enn i Oslo.

For å få et mer nyansert bilde på fritidstilbudet har vi for hver kommune beregnet antall fritidssenter per 1000 ungdom i 2021. Vi har definert ungdom som personer i alderen 13 til 18 år, i tråd med hva Ungdom og Fritid finner at er hovedmålgruppen for norske fritidsklubber i Klubbundersøkelsen 2021. I figur 13 viser vi et kart der tallene er målt på en kontinuerlig, divergerende skala, hvor kommuner som har under en klubb per 1000 ungdom har en rødlig farge, mens kommuner med én eller flere klubber per 1000 ungdom har nyanser av blått, og mørkere fargere indikerer høyere verdier.



Flesteparten av kommunene har ett eller færre fritidssenter per 1000 ungdom. Det er derimot stor forskjell fra forrige figur – der kommunene rundt Oslofjorden hadde et høyt antall senter – i hvilke kommuner som kommer best ut. Målt i antall senter per 1000 ungdom har området rundt Oslofjorden et gjennomsnittlig nivå på fritidstilbudet. Dette er også tilfellet for alle storbykommunene. Samtidig ser vi at mange av de små kommunene beliggende utenfor sentrale strøk kommer mye bedre ut når vi tar hensyn til forholdet mellom antall sentre og målgruppen. De tre kommunen som hadde høyest antall senter per 1000 ungdom i 2021 er Røst i Nordland, Rollag i Viken, og Eidfjord i Vestland.

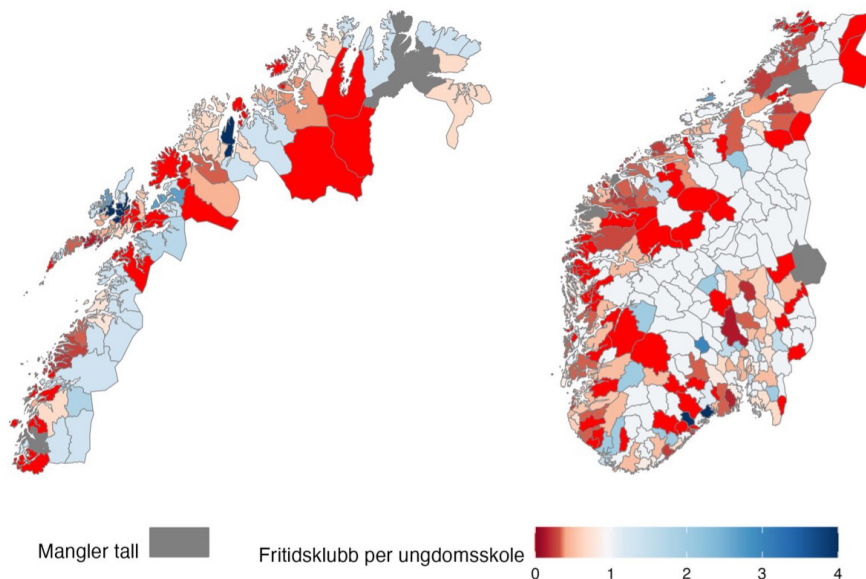


Figur 13: Kommunale fritidssenter per 1000 ungdom i norske kommuner (2021). Kilde: SSB tabeller 12063 og 11805, og kartdata for norske kommuner fra Geonorge. Ungdom er definert som personer i alderen 13–18 år.

Antall ungdomsskoler gir en indikasjon på hvordan kommunen har strukturert skoletilbudet for ungdom, og kan samtidig tenkes å gjenspeile bosettingsmønsteret i kommunen. Det kan derfor være nyttig å se antall fritidssenter i sammenheng med antall ungdomsskoler for å få et inntrykk av hvor godt fritidsklubbtilbudet samvarierer med ungdomsskoletilbudet og bosettingsmønsteret i kommunen.

I figuren under har vi illustrert hvordan antall fritidsklubber per ungdomsskole varierer mellom norske kommuner i 2021. Rødlige nyanser representerer kommuner som har færre en én klubb per ungdomsskole, mens de kommunene med én eller

flere klubber har nyanser av blått. Lysere nyanser av blått indikerer færre fritidssenter per ungdomsskole. Det er ikke et tydelig mønster for den regionale spredningen i sentre per skole, og vi ser mer variasjon enn i de to foregående figurene. De to kommunene med flest klubber per skole er Bamble og Gjerstad, som begge har fire fritidssenter per ungdomsskole. Det er totalt seks kommuner med flere enn to sentre per skole, og de er spredt mellom de fire landsdelene.



Figur 14: Kommunale fritidssenter per kommunale ungdomsskole i norske kommuner (2021). Kilde: SSB tabeller 12063 og 09546, og kartdata for norske kommuner fra Geonorge. I denne sammenheng dekker begrepet ungdomsskole både rene ungdomsskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler.

### 5.3 Kommunal forankring

Forankring i kommunen påvirker fritidsklubbens rammebetingelser. Omtale i kommunalt planverk og organisasjonsstruktur kan påvirke forankringen til klubben. I denne delen vil vi se nærmere på tall fra Klubbundersøkelsen under temaet forankring.

Forankring i kommuneorganisasjonen er viktig for fritidsklubbene. For eksempel kan en kommunal klubs økonomi påvirkes av budsjettet til den ansvarlige kommunale enheten. Hvilken enhet en klubb organiseres under i kommunen er påvirket av den faglige tilnærmingen til fritidsklubbfeltet. I den norske modellen har tilnærmingen utgangspunkt i det sosial- og kulturpolitiske.

Det er mest vanlig at kommunen legger fritidsklubbene under den kulturfaglige enheten. Dette ser vi i klubbundersøkelsen der 73 prosent av respondentene svarte at det var organisert under fagområdet for kultur. De to største fagområdene etter kultur var oppvekst og fritid.

Klubbene fikk spørsmål om hvor mye de har fått i økonomisk støtte av kommunen. For å undersøke hvordan ulik forankring i kommunens organisasjonsstruktur påvirker de økonomiske rammebetingelsene i klubben har vi sett på sammenhengen mellom fagområdet klubben sier de er organisert under og den økonomiske støtten klubben har mottatt fra kommunen.

Tabell 7 viser hvordan økonomisk støtte fra kommunen varierer ut ifra hvilket fagområde klubbene har svart at de er organisert under. Vi har fjernet alle observasjoner der vi mangler en verdi for kommunale midler. Fagområdene er sortert synkende etter gjennomsnittet av hva klubbene svarte at de fikk av kommunale midler i 2020. Det er klart flest klubber som er organisert under kultur. Derimot er det klubbene som har rapportert at de er organisert under fritid som i snitt fikk mest i økonomisk støtte fra kommunen i 2020.

Det er ekstremt stor variasjon i hva klubbene oppgir at de får i kommunal støtte. For alle fagområdene er standardavviket mye større enn gjennomsnittsverdien for gruppa. En av grunnene til dette er at mange klubber oppgir at de ikke mottar midler fra kommunen, slik alle klubbene under fagområdet helse har gjort. Det er vanskelig å si om dette er reelle nullverdier eller feil i tallgrunnet. Alle klubbene som har svart at de ikke fikk noen kommunal støtte i 2020 har også svart at de er kommunalt drevne, noe som kan tyde på at klubbene har tolket spørsmålet på forskjellige måter. For eksempel kan vi tenke oss at noen klubber har svart på hvor mye midler de får *utover* det som går til for eksempel lønn. I samtaler med kommuner og klubber som deltok i caseundersøkelsen har samtlige svart at kommunebudsjettet dekker grunnleggende drift, mens tilskudd til aktivitet utover dette er mer begrenset, og mange supplerer aktivitetsbudsjettene gjennom å søke om eksterne midler. Dermed kan det være at klubbene som har svart at de ikke får noe støtte fra kommunen mener at de ikke har fått noe støtte til aktivitet utover det som dekker grunnleggende drift.

Den store variasjonen innad og mellom fagområdene vi ser i tabell 7 er et tydelig tegn på hvor ulikt økonomisk utgangspunkt de kommunale fritidsklubbene

har. Dette bilde bekreftes av de kommunene og klubbene vi har snakket med i casundersøkelsen.

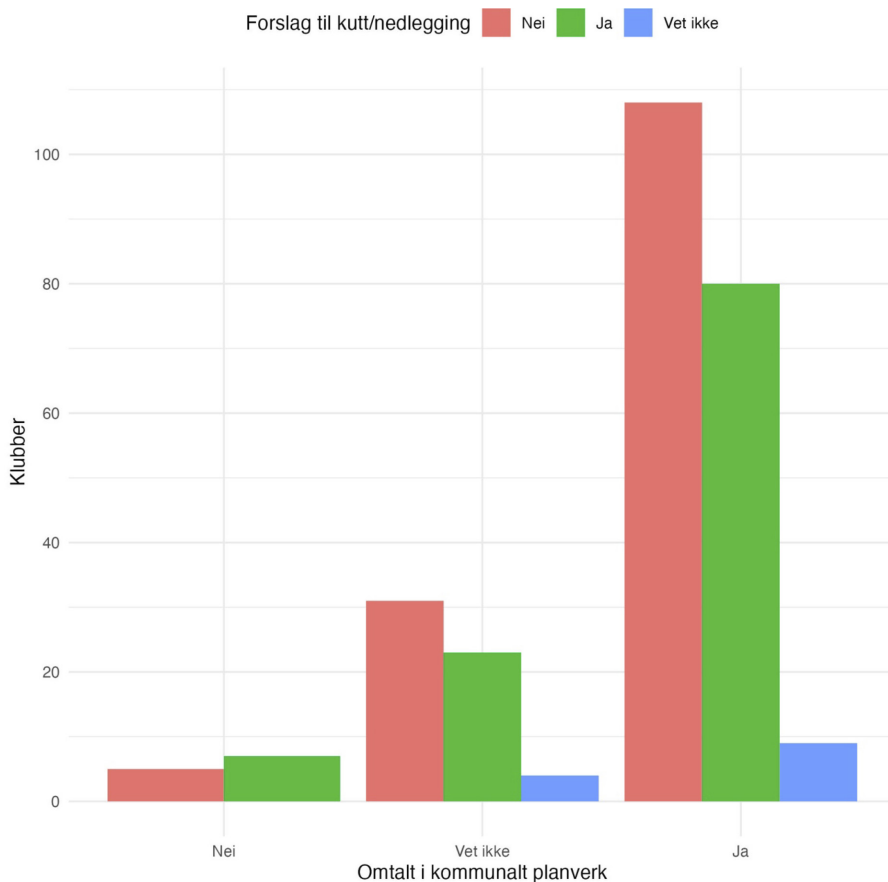
Tabell 7: Kommunalt fagområde fritidsklubben er organisert under, og økonomisk støtte fra kommunen. Kilde: Klubbundersøkelsen 2020

Fagområde	Antall	Totalt for fagområde	Gjennomsnitt	Std. avvik
Fritid	14	6 774 000	483 857	1 325 401
Oppvekst	18	7 492 824	416 268	609 687
Ikke spesifisert	10	2 934 002	293 400	564 763
Kultur	128	28 340 324	221 409	411 419
Ungdomstjenesten	6	652 000	108 667	130 509
Nærmiljø	1	12 000	12 000	—
Helse	3	0	0	0
Alle fagområder	180	46 193 162	—	556 111

Omtale i kommunalt planverk er også viktig for klubbens forankring. At en klubb er tydelig nevnt i kommunens planverk gir sannsynligvis klubben bedre rammebetingelser fordi det, blant annet, synliggjør klubbens rolle i forhold til kommunens målsetninger.

For å undersøke hvordan omtale i planverket påvirker klubbenes rammebetingelser har vi sett nærmere på forslag til kutt eller nedleggelse i fritidsklubbtilbudet fra kommunen. I Klubbundersøkelsen for 2020 har rundt 50 prosent av respondentene sagt at kommunen enten har foreslått nedleggelse, eller budsjettkutt for deres tilbud i løpet av de tre siste årene. Samtidig svarer de aller fleste (75 %) at de er nevnt i det kommunale planverket.

I figur 15 har vi gruppert svarene fra klubbliderne på spørsmål om de er blitt foreslått nedlagt eller kuttet etter hvorvidt de er nevnt i det kommunale planverket eller ikke. Blant klubbene som sier de er nevnt i kommunens planverk er det et klart flertall som også svarer at det ikke er kommet forslag om kutt eller nedleggelse i tilbudet deres. Blant de få klubbene som ikke er omtalt i planverket er det 7 av 12 klubber som sier kommunen har foreslått kutt i, eller nedleggelse av tilbudet.



Figur 15: Antall klubber som har svart at kommunen har kommet med forslag om enten nedleggelse eller budsjettkutt i løpet av de siste tre årene, gruppert etter hvorvidt klubben er nevnt i kommunalt planverk. Kilde: Klubbundersøkelsen 2020.

## 5.4 Klubbansatte

Ansatte på fritidsklubbene er ansvarlig for å tilrettelegge for tilbudet til barn og unge. I dette arbeidet er både realkompetanse og formell kompetanse viktig. Det finnes per i dag ingen høyere utdanning for barne- og ungdomsarbeidere i Norge, og heller ingen lovfestede bestemmelser om utdanning for klubbansatte – det er kommunen selv som eventuelt stiller krav til kompetanse i kommunalt drevne fritidsklubbene. Dermed er det ikke overraskende at tallene fra klubbundersøkelsene fra 2016 og 2020 viser stor variasjon i klubbansattes utdanning.

Lokalisering kan påvirke tilgangen på personer med relevant utdanning for fritidsklubber. I folkerike kommuner og store byer vil det typisk være en større andel personer med høyere utdanning og spesialkompetanse. Dette kan medføre at fritidsklubbene lettere får tak i ansatte med nødvendig kompetanse. For å undersøke om dette er tilfellet har vi valgt å se på hvordan innbyggertall i kommune henger sammen med utdannelsen til de ansatte i klubbene som har svart på klubbundersøkelsen.

I klubbundersøkelsen har Ungdom og Fritid spurt klubbene hvilke utdanninger de ansatte har. Klubbene kunne angi flere utdanninger og vi har valgt å samle svarene i fire hovedkategorier. Alle svaralternativene og grupperingene våre er oppgitt i tabell 8 under. Merk at siden klubbene kunne oppgi flere utdanninger kan de også havne i flere samlekategorier.

Tabell 8: Gruppering av utdannelser fra Klubbundersøkelsen 2020.

Svaralternativ fra Klubbundersøkelsen	Kategori
Lærer eller pedagog	Utdanning rettet mot barn og unge
Sosionom eller barnevernspedagog	
Barne- og ungdomsarbeiderfaget	
Høyere utdanning i tekniske fag	Høyere utdanning
Høyere samfunnsvitenskapelig utdanning	
Håndverksfag	Praktisk utdanning
Musiker eller kunstfaglig utdanning	
Ingen høyere utdanning	Uspesifisert
Annet	

I tabell 9 viser vi hvordan svarene fra klubbundersøkelsen fordeler etter innbyggertall i kommunene. På den måten kan vi et få innblikk i forholdet mellom antall innbyggere og klubbansattes kompetanse. Kolonne 1 viser kommunegrupperingene, mens kolonne 2 viser hvor mange klubber det er i hver størrelseskategori. Resten av kolonnene viser, for hver utdannelses- og størrelseskategori, fordelingen av klubber med den aktuelle kompetansen.

Av tabellen ser vi at en høy andel av klubbene som ligger i de største kommune har svart at de har ansatte med utdanning rettet mot barn og ungdom. Denne andelen

synker med innbyggertall, selv om vi finner enkelte unntak. Vi ser at de minste kommunene har lavest andel ansatte med utdanning som er rettet mot barn og ungdom. Dette kan tyde på at det er lettere for klubber i folkerike kommuner å få tak i relevant kompetanse.

Tabell 9: Klubbansatte kategorisert etter utdanningstype og antall innbyggere i kommunen hvor fritidsklubben er lokalisert. Andel svar angitt i parentes.

Kommune- størrelse	Antall svar	Utdanning – barn og unge	Høyere utdanning	Praktisk utdanning	Uspesifisert
Under 2 000	18	11 (61%)	2 (11%)	3 (17%)	7 (39%)
2 000 – 4 999	25	22 (88%)	4 (16%)	9 (36%)	15 (60%)
5 000 – 9 999	27	23 (85%)	6 (22%)	12 (44%)	9 (33%)
10 000 – 19 999	30	22 (73%)	6 (20%)	11 (37%)	13 (43%)
20 000 – 49 999	33	27 (82%)	8 (24%)	16 (48%)	16 (48%)
50 000 – 100 000	36	32 (89%)	8 (22%)	22 (61%)	13 (36%)
100 000 eller flere	52	47 (90%)	20 (38%)	29 (56%)	20 (38%)

Når det kommer til høyere utdanning er mønsteret likt. Andelen klubber som har svart at de ansatte har en form for høyere utdanning er høyest i de største kommunene, og lavest i de minste. Det er en tendens til at andelen er synkende med kommunestørrelse, men vi ser at den er ganske lik for klubber som ligger i kommuner med mellom 5 000 og 100 000 innbyggere. Andelen klubber som har svart at de har ansatte med praktisk utdanning innen håndverks- eller kulturfag, er klart lavest i de minste kommunene. Under halvparten av klubbene i kommuner med under 50 000 innbyggere svarer at de har ansatte med praktisk utdanning, mens andelen er høyest i de to største kommunegruppene.

Fordelingen av klubber med uspesifisert utdanning følger ikke et spesielt mønster når det kommer til kommunestørrelse.

Inndelingen etter innbyggertall gjør at de få svarene vi har blir fordelt over mange kategorier. I tillegg kan det være andre aspekt ved beliggenhet enn innbyggertall som er relevante når vi undersøker fritidsklubbens rammevilkår. Rent teoretisk kan vi tenke oss at klubbens beliggenhet innad i en kommune kan ha påvirkning på de ansattes kompetanse. Eksempelvis kan en klubb som ligger landlig til, i en kommune med mange innbyggere, ha større problemer med å rekruttere relevant kompetanse enn en annen klubb som ligger sentralt plassert i en liten kommune. Problemer med rekruttering som følge av plassering har – som vi kommer tilbake til senere – også vært et tema i casestudien vår.

I klubbundersøkelsen har respondentene kategorisert klubbens beliggenhet etter seks klassifiseringer. Vi har kombinert disse kategoriene til følgende tre samlekategorier (opprinnelige svaralternativ i parentes):

- Større by (i sentrum av en større by, i utkanten av større by)
- Mindre by (i en mindre by, i utkanten av en mindre by)
- Lite tettsted (i et lite tettsted, landlig beliggende)

Vi bruker disse svarene til å undersøke hvordan beliggenhet henger sammen med klubbansattes utdanning. Tabell 10 viser hvordan kompetansen fordeler seg i klubbene når vi grupperer etter beliggenhet. Klubbene som ligger i byer svarer oftere at de har ansatte med utdanning rettet mot barn og unge, sammenlignet med klubber som ligger i et lite tettsted eller på landet. Det er liten forskjell mellom klubber som ligger i mindre eller større byer. Samtidig er andelen klubber som har ansatte med utdanning rettet mot barn og unge på 76 prosent, selv i kategorien «Lite tettsted». Dette kan tyde på at fritidsklubber generelt får tak i ansatte med kompetanse som er relevant for arbeid med barn og unge, uavhengig av hvor de er lokalisert.

Tabell 10: Klubber som har ansatte med utdanning innen forskjellige kategorier, gruppert etter klubbens beliggenhet. Andel svar angitt i parentes.

Beliggenhet	Antall svar	Utdanning – barn og unge	Høyere utdanning	Praktisk utdanning	Uspesifisert
Lite tettsted	98	74 (76%)	16 (16%)	31 (32%)	46 (47%)
Mindre by	44	40 (91%)	12 (27%)	26 (59%)	17 (39%)
Større By	79	70 (89%)	26 (33%)	45 (57%)	30 (38%)



Videre ser vi at under tjue prosent av klubbene som ligger i et lite tettsted har ansatte med høyere utdanning. Dette samsvarer med at det på mindre steder generelt er færre med høyere utdanning. Det er også i tråd med forholdet mellom høyere utdanning og innbyggertall vi avdekket i tabell 9.

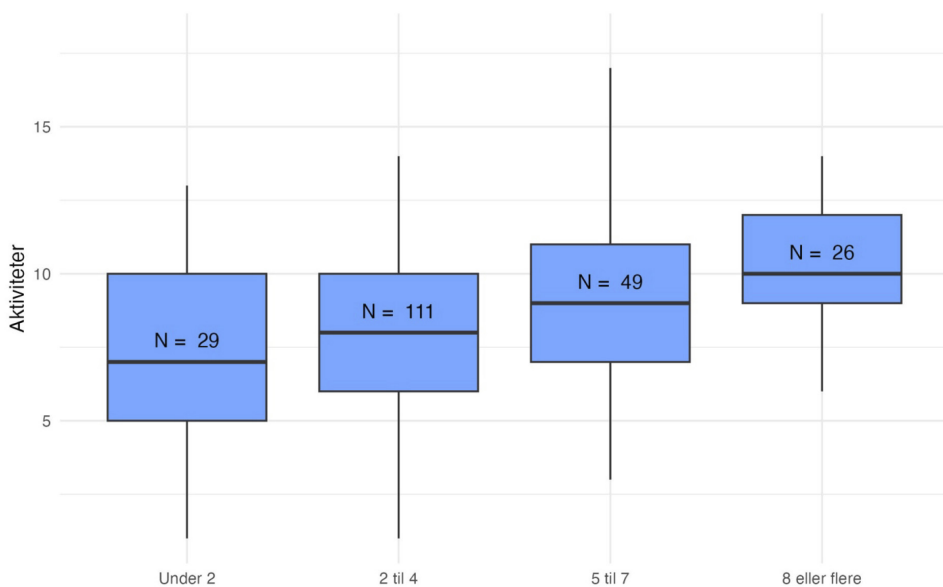
## 5.5 Aktivitet

Norske fritidsklubber tilbyr et bredt spekter av aktiviteter til besøkende barn og ungdom. Noen klubber spesialiserer seg på én bestemt type aktivitet som e-sport, mens andre profilerer seg som kulturhus og tilbyr kulturaktiviteter innen dans og musikk. Mange fungerer også som en tradisjonell fritidsklubb – en plass der barn og ungdom kan komme for å være, spille brettspill, og der de kan få seg noe å spise. I Klubbundersøkelsen har 80 prosent av klubbene identifisert seg som sistnevnte.

Det er flere faktorer som kan påvirke aktivitetstilbudet ved kommunale fritidsklubber, og i dette delkapittelet undersøker vi sammenhenger mellom de ansatte og aktivitetstilbudet. Vi undersøker dette gjennom tall fra Klubbundersøkelsen. Ungdom og Fritid har kartlagt hvilke aktiviteter klubbene tilbyr blant 23 ulike typer<sup>29</sup>, i tillegg til en «restkategori» for andre aktiviteter, i tillegg til antall ansatte. Dette muliggjør en sammenligning av antall aktiviteter ved klubbene og antall ansatte.

I figur 16 har vi gruppert klubbene etter hvor mange ansatte de har, og laget et boksdiagram som viser antall aktiviteter klubbene tilbyr på y-aksen. Vi har brukt samme inndeling som i Klubbundersøkelsen. De blå boksene viser avstanden mellom første og tredje kvartil, og representer spredningen for de midtre 50 prosent av verdiene. En mer sammenklemt boks betyr at verdiene er mer konsentrert rundt midten. Den horisontale streken i hver boks representer medianen for antall aktiviteter i hver gruppe. Vi ser fra figuren at i tråd med forventningene våre, så er medianen jevnt stigende med antall ansatte. Samtidig er det stor spredning i gruppene. Dette kan vi se av både størrelsen på de blå boksene, og av lengden på de vertikale strekene – som viser maksimum- og minimumsverdier – over og under hver boks. Gruppen med flest ansatte, 8 eller flere, har kortest avstand mellom første og tredje kvartil, og dette indikerer at de fleste klubbene i denne gruppa har et høyt aktivitetsnivå. Faktisk så ligger første kvartilen for den største gruppa over medianen for gruppen av klubber med 5 til 7 ansatte.

<sup>29</sup> Se side 44 i klubbundersøkelsen for 2020 for hvilke aktiviteter dette er.



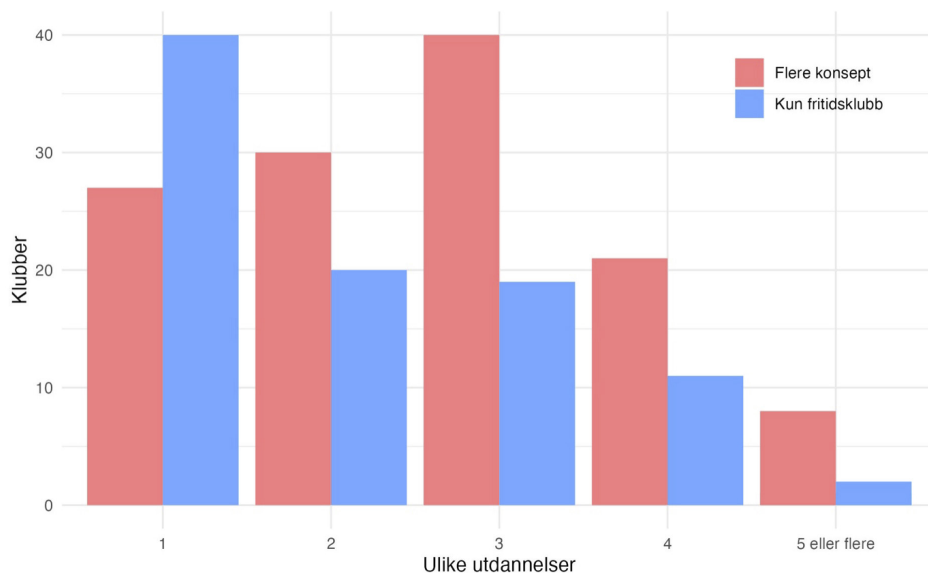
Figur 16: Antall aktiviteter ved klubbene, gruppert etter antall ansatte. Horisontal linje representerer medianverdien for hver gruppe, vertikale linjer viser variasjonsbredden. De blå firkantene viser første og tredje kvartil. Grunnlagsdata: Klubbundersøkelsen 2020.

Oppsummert kan vi si at mønstrene vi ser i figur 16 antyder at klubber som har flere ansatte også har en tendens til å tilby flere aktiviteter. Vi kan si at ansatte representerer et viktig forhold som preger omfanget av klubbens aktivitetsnivå.

En annen faktor som kan være viktig for aktiviteten er kompetansen til de ansatte, som vi i forrige delkapittel så at så var mangfoldig. Klubbansattes utdanning kan ha betydning for både hvilke aktiviteter klubben tilbyr, og for kvaliteten på disse. I de fleste tilfeller vil relevant kompetanse blant klubbansatte heve kvaliteten. Vi kan tenke oss at ungdom som møter en fagperson når de kommer for å drive med for eksempel film og foto, sannsynligvis vil få mer igjen av å drive med aktiviteten. I klubbundersøkelsen fikk klubbl lederne spørsmål om hvordan de vil kategorisere klubben sin. Det var mulighet for å velge flere kategorier, og hvorvidt klubbl lederne svarer at de kombinerer flere kategorier kan gi en pekepinn på bredden i tilbudet. Som det fremkommer av Klubbundersøkelsen karakteriseres flertallet av klubbene som tradisjonelle fritidsklubber, men det er samtidig flere klubber som kombinerer ulike konsept.

Vi har valgt å sammenligne de 93 klubbene som har svart at de kun fungerer som en tradisjonell fritidsklubb, med de 128 klubbene som har svart at de fungerer som tradisjonell fritidsklubb i tillegg til noe annet, eller som noe annet enn en tradisjonell fritidsklubb. For å sammenligne dem har vi brukt antall forskjellige utdanninger hos de ansatte ved klubbene. Vi antar at klubbledere som har ansatte med bred kompetanse, i større grad vil kategorisere klubben sin som noe annet enn kun en tradisjonell fritidsklubb. For eksempel vil det trolig kreve flere typer utdanninger å drive et kulturhus for ungdom da klubben vil ha bruk for musikere og kulturfaglige arbeidere, i tillegg ungdomsarbeidere. Eller tilfellet kan være at man ønsker å utvide tilbudet ved en tradisjonell fritidsklubb med et medieverksted, som vil kreve en utvidelse av kompetansen hos de ansatte.

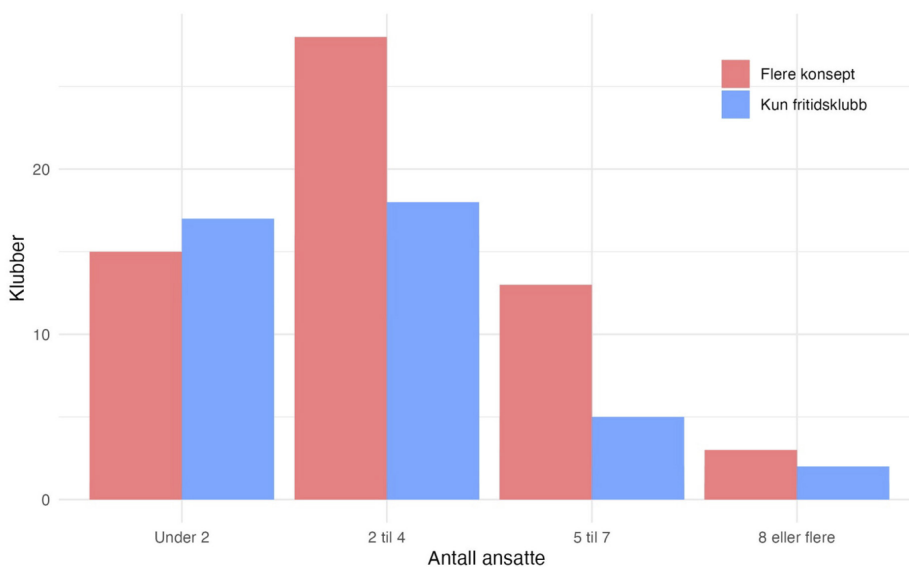
I figur 17 har vi gruppert klubbene etter omfanget av de ansattes utdanning og klubbkonsept. Figuren viser at, blant klubbene der de ansatte har én type utdanning, er det en overvekt som kategoriserer seg som kun en tradisjonell fritidsklubb. Motsatt sier flertallet av klubbene med to eller flere ansatte at de har flere konsept. For eksempel kategoriserer to tredjedeler av klubblederne i gruppen som har ansatte med tre ulike utdannelser klubben sin som noe annet enn kun en tradisjonell fritidsklubb. Samlet sett er mønsteret vi ser i figur 17 i tråd med antagelsen vår om at bredden i kompetanse henger sammen med bredden i tilbudet.



Figur 17: Antall klubber gruppert etter klubbkonsept og ansattes utdanning. Grunnlagsdata: Klubbundersøkelsen 2020.

Antall ansatte kan også ha innvirkning både på antall aktiviteter, som vi så i figur 16, og på hvordan fritidsklubben kategoriserer seg selv. Dette er delvis fordi dess flere ansatte en klubb har, jo større sannsynlighet er det for at det er flere ulike utdanningsgrupper ved klubben. Videre kan det hende at enkelte konsept krever flere hender, uavhengig av utdanning. For eksempel vil det å drive en ungdomscafé i tillegg til en tradisjonell fritidsklubb kunne kreve flere ansatte, uten at de ansatte nødvendigvis må ha en annen type utdanning.

I figur 18 sammenligner vi antall ansatte ved en klubb med hvilke klubbkonsept klubben har svart at de identifiserer seg med. Fra figuren ser det ut til at fritidsklubber som har flere ansatte i større grad svarer at de har flere konsept enn kun tradisjonell fritidsklubb. Det er bare i gruppen av fritidsklubber med færre enn 2 ansatte at det er flere klubber som har svart at de kun er en fritidsklubb. Dermed kan det virke som om fritidsklubber med flere ansatte har bedre mulighet til å kombinere ulike konsept.



Figur 18: Antall klubber gruppert etter klubbkonsept og antall ansatte. Grunnlagsdata: klubbundersøkelsen 2020.

## 5.6 Oppsummering av hovedfunn

I dette kapittelet har vi kartlagt variasjon i kommunale fritidsklubbtilbud med tanke på lokalisering, finansiering, omfang, kommunal forankring og kompetanse ved å

analysere informasjon innhentet gjennom Klubbundersøkelsen, og koblet denne informasjonen med kommunekjennetegn. I den generelle kartleggingen av omfanget av det kommunale fritidsklubbtilbudet, bruker vi informasjon som kommunene rapporterer til SSB.

Andelen kommuner som driver minst én åpen møteplass, er i gjennomsnitt 78 prosent i perioden 2015-2021. Samlet viser gjennomgangen at det i 2021 var rundt 70 kommuner uten et kommunalt fritidsklubbtilbud. Fordelt på de resterende 270 kommunene er det litt under 650 kommunale fritidsklubber. Det er klart flest kommuner med en fritidsklubb, og de fleste av disse har færre enn 5000 innbyggere. Kommunene med 8 eller flere fritidsklubber var lokalisert i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere. Målt i gjennomsnittlig åpningstid per fritidsklubb, er det også en tendens at kommunene med flest fritidsklubber også har flere timer åpent per klubb.

Basert på data fra Klubbundersøkelsen er det særlig analysene knyttet til kompetanse vi vil trekke frem som et hovedfunn. Vi undersøker hvorvidt lokalisering og kommunestørrelse har betydning for rekruttering av spesiell kompetanse, i tillegg til å koble bredde i kompetanse med bredden i aktiviteter fritidsklubbene tilbyr. En høy andel (90 prosent) av klubbene i de største kommunene har ansatte med utdanning rettet mot barn og ungdom, og denne andelen synker med kommunestørrelse. Det samme mønsteret gjelder også for sammenligninger av andel ansatte med høyere utdanning. Kategorisert etter beliggenhet i forhold til større by, mindre by eller lite tettsted, finner vi at også her er det byer som i større grad har ansatte med kompetanse rettet mot barn og unge. Ikke overraskende viser gjennomgangen at det synes å være enklere å rekruttere relevant kompetanse i større kommuner, og da særlig i byer.

Vi finner også at klubber med mange ansatte i større grad kan tilby flere aktiviteter. Når vi koblet dette opp mot type kompetanse som klubben hadde oppgitt blant de ansatte, fant vi også at klubber med bare én type kompetanse blant de ansatte i større grad kategoriserer seg som en tradisjonell fritidsklubb. Flere typer kompetanse blant de ansatte er assosiert med flere aktivitetstyper på klubben. Både antall ansatte og bredden i kompetansen blant de ansatte har betydning for innholdet i fritidsklubbtilbudet.

## 6 Analyser av kommunenes fritidstilbud

I denne delen presenterer vi resultater fra regresjonsanalysen vår. Vi undersøker nærmere hvorvidt kommunenes økonomiske handlingsrom har betydning for omfanget av fritidsklubbtilbudet mellom kommunene. I det følgende har vi tatt utgangspunkt i frie inntekter per innbygger som et mål på en kommunes økonomiske handlingsrom. Vi henter tall på frie inntekter for perioden 2015 til 2021 fra SSB sin statistikkbank. Inntektene er justert til 2015-nivå ved bruk av kostnadsdeflator for kommunene.<sup>30</sup>

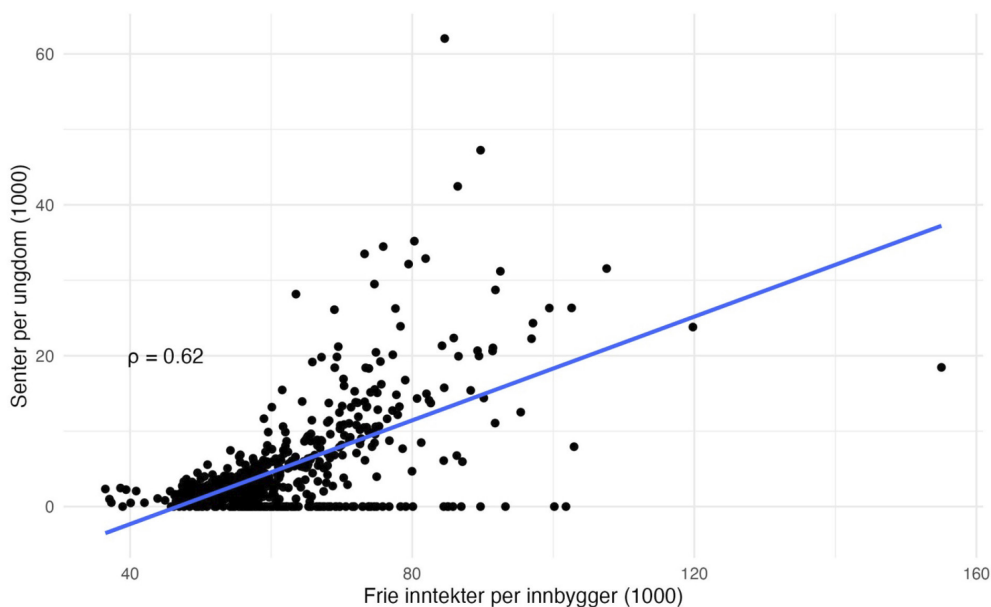
I dette kapittelet presenterer vi resultater fra analyser med i) antall fritidssenter per 1 000 ungdom, og ii) antall timer åpent per ungdom, som utfallsvariabler i analysene. Som beskrevet fanger disse to målene opp ulike aspekter ved fritidsklubbtilbudet.

### 6.1 Antall fritidssenter

Figur 19 viser hvordan nivået på frie inntekter og fritidstilbudet i en kommune samvarierer. Vi måler frie inntekter per innbygger, og tilbudet per 1000 ungdom. Vi har definert ungdom som personer i alderen 13 til 18 år, og i figuren har vi brukt antall senter per ungdom som mål på tilbudet i en kommune. Hver prikk symboliserer snittet for en kommune over alle årene vi har observasjoner for.

Den blå regresjonslinja i figuren viser det lineære forholdet mellom frie inntekter og antall fritidssenter. Fra regresjonslinja ser vi en klar positiv sammenheng mellom frie inntekter per innbygger og antall fritidssenter per ungdom. Dette er også tydelig fra korrelasjonskoeffisienten (  $r$  i figuren), som viser en positiv og sterk korrelasjon mellom de to variablene. Kommuner som har en rømsligere økonomi ser ut til å prioritere fritidsklubbfeltet i sin kommune.

<sup>30</sup> Denne beregnes av Finansdepartementet og tallgrunnlaget vi har brukt er presentert i vedlegg 7 i høstrapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra 2021.



Figur 19: Positiv sammenheng mellom kommunenes frie inntekter og fritidstilbud. Gjennomsnitt for kommunene over perioden 2015 til 2021. Den blå linja viser det estimerte lineære forholdet mellom variablene. Tallene kommer fra SSB tabell 12134 og 12063. Ungdom er definert som personer i alderen 13-18 år.

Vi utforsker forholdet mellom fritidstilbudet og kommuneøkonomien nærmere ved å ta hensyn til andre forhold som kan tenkes å påvirke fritidstilbudet. Ved å inkludere andre kontrollvariabler kan vi isolere effekten av frie inntekter per innbygger på fritidstilbudet. Samtidig kan vi undersøke om det er andre forhold ved en kommune som kan påvirke fritidsklubbtilbudet.

I tabell 11 rapporter vi resultater fra tre regresjonsanalyser der vi har brukt antall senter per 1000 ungdom (personer i alderen 13 til 18 år) som utfall. I kolonne A presenterer vi den enkleste modellformuleringen der vi verken kontrollerer for kommune- eller årsfaste effekter. Den viser at en økning i frie inntekter per innbygger på 1000 kroner i en kommune i gjennomsnitt er assosiert med en økning i antall senter per 1000 ungdom på 0,11. Med andre ord er en økning i frie inntekter per innbygger på omtrent 9000 kroner assosiert med ett ekstra senter per 1000 ungdom i en kommune. Størrelsen på denne effekten er større i modellen der vi kontrollerer for årsfaste effekter. Når vi tar høyde for faktorer som er spesifikk ved en kommune, og som ligger fast over tid, mer enn halveres betydningen av frie inntekter. Dette er sannsynligvis delvis fordi antall fritidsklubber varierer lite med årene innad i en

kommune, og dermed vil variabelen i stor grad forklares av kommunefaste effekter, som også varierer lite. Reduksjonen i estimatet for frie inntekter kan også tolkes som at det er egenskaper ved kommuner som påvirker både inntekter og fritidstilbudet i kommunen – ved å ta høyde for denne dynamikken får vi et mer realistisk anslag på betydningen av frie inntekter.

Tabell 11: Estimeringsresultat for grunnmodell med senter per 1000 ungdom som utfallsvariabel, MKM-estimat med t-verdier i parentes.

	Grunnmodell	Årsfaste effekter	År- og kommunefaste effekter
Frie inntekter per innb. (1000 NOK)	0.111 *** (18.986)	0.117 *** (19.652)	0.036 * (2.047)
Antall innbyggere	-0.515 *** (-7.012)	-0.459 *** (-6.191)	-0.821 (-0.501)
Andel bosatt spredtbygd	-1.339 *** (-5.345)	-1.334 *** (-5.343)	-0.611 (-0.503)
Andel 13 til 18 år	-32.622 *** (-5.385)	-36.373 *** (-5.894)	-33.063 *** (-4.427)
Andel under 13 år	-4.144 (-0.991)	-6.377 (-1.519)	6.527 (0.854)
Robek status	0.243 (1.360)	0.137 (0.759)	0.008 (0.052)
Partifragmentering	0.023 (0.428)	0.051 (0.943)	0.135 * (2.151)
Sosialistandel	1.652 *** (4.103)	1.490 *** (3.693)	0.414 (0.797)
2016		-0.098 (-0.595)	0.011 (0.116)
2017		-0.238 (-1.428)	-0.104 (-1.035)
2018		-0.051 (-0.301)	0.095 (0.907)
2019		-0.133 (-0.774)	0.044 (0.389)
2020		-0.500 ** (-2.779)	-0.088 (-0.636)
2021		-0.736 *** (-4.051)	-0.186 (-1.182)
Konstant	2.392 * (2.119)	2.214 (1.953)	8.680 (0.491)
N	2740	2740	2740
R2	0.365	0.369	0.798
Kommuner			473

\*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05. Frie inntekter er i faste 2015-kroner. Utvalget dekker kommuner i årene 2015-2021. Vi måler innbyggertall som logaritmen av innbyggertallet i kommunen.



Andelen unge i alderen 13 til 18 år i en kommune er negativt assosiert med antall fritidssenter per 1000 unge i alle tre modellspesifikasjonene våre i tabell 11. I modell 1 forteller koeffisienten oss at en økning i andelen unge i en kommune på ett prosentpoeng er assosiert med en nedgang på 0,32 senter per 1000 ungdom i kommunen. Det er interessant at estimatet forblir statistisk signifikant når vi kontrollerer for både kommune- og årsfaste effekter.

En mulig forklaring på den negative sammenhengen mellom andel unge og fritidstilbud kan være at kommuner med en aldrende befolkning styrker fritidsklubbtilbudet som et ledd i en større satsning på å gjøre det mer attraktivt å oppdra barn i kommunen. En annen forklaring kan være at det i kommuner med en stor andel unge også finnes mange alternative tilbud til de unge, og at kommunale fritidsklubber muligens har blitt «utkonkurrert» av andre ungdomsrettede aktiviteter.

En alternativ tolkning kan være at målet på andel unge fanger forhold ved storbyer som beskrevet over i eksempelet med Oslo og Kåfjord, hvor fritidsklubbtilbudet er mye bedre i sistnevnte. Samtidig kontrollerer vi både for andel bosatt spredtbygd, og antall innbyggere – som samlet sett burde fange opp denne «storby-effekten». Vi har også estimert en modell der vi inkluderer indikatorer som angir om kommunen er en bykommune, og vi får samme resultat. Dermed er det trolig ikke en «storby-effekt» vi fanger opp gjennom den negative sammenhengen mellom fritidsklubbtilbud og andel unge.

De politiske variablene har begge en positiv sammenheng med fritidstilbudet i alle tre modellformuleringene. Imidlertid er det kun i modellen med kommunefaste effekter at partifragmentering, målt ved «effektivt» antall partier i kommunestyret, har et estimat som er statistisk utsagnskraftig. Dette er interessant fordi de politiske variablene ikke varierer mellom valgår, og derfor ligger fast, noe som betyr at de i stor grad fanges opp av de kommunefaste effektene. Høy partifragmentering i vårt tilfelle vil si at det er mange partier representert i kommunestyret, og at setene er jevnt fordelt mellom partiene. En forklaring på den positive assosiasjonen mellom partifragmentering og fritidstilbudet er at splittede kommunestyre ofte bruker mer penger fordi de ulike partiene alle har sine prioritinger. For eksempel så finner Borge og Lindset (2022) at økt partifragmentering øker kommunens låneopptak, og Borge (2005) finner en negativ sammenheng mellom partifragmentering og netto driftsresultat. Dette henger trolig sammen med at det er enklere for et parti eller en koalisjon med stabilt flertall i kommunestyret å holde tilbake utgiftene.

En høyere sosialistandel har i modellene uten kommunefaste effekter en positiv og presis estimert sammenheng med fritidstilbudet i en kommune. Vi tolker denne variabelen som politisk prioritering: i kommuner der andelen representanter i kommunestyret som tilhører venstresiden er høy er det en tendens til at det er flere senter per ungdom enn i en tilsvarende kommune hvor denne andelen er lavere. Merk at sammenhengen forsvinner når vi kontrollerer for faste faktorer som er spesielle for enkeltkommuner, og dette kan være fordi det er noe kommunespesifikt som både påvirker fritidstilbud og sosialistandelen. Sammenhengen mellom sosialistandelen og fritidstilbudet kan trolig forklares med at venstreorienterte kommuner i større grad prioriterer å bruke penger på offentlige tjenester, inkludert kommunale fritidsklubber. Studien av Borge og Lindset fra 2022 finner for eksempel en positiv sammenheng mellom sosialistandel og kommunens investeringer og låneopptak.

Av de årsfaste effektene er det kun 2020 og 2021 som har en statistisk utsagnskraftig effekt på fritidstilbudet, og da kun i modellen der vi ikke også kontrollerer for kommunefaste effekter. Relativt til 2015, så finner vi at 2020 og 2021 hadde en negativ effekt på fritidstilbudet, gitt nivået på de andre variablene vi har inkludert. Dette er i tråd med effekten av koronapandemien vi så på utviklingen i fritidstilbudet i figur 8. Samtidig forsvinner disse effektene i modellen med kommunefaste effekter, sannsynligvis fordi vi kun bruker variasjon innad i kommunene til å identifisere effekten på fritidstilbudet.

## 6.2 Åpningstid

Åpningstid vil kunne gi et bedre bilde av omfanget av fritidstilbudet enn antall fritidssenter. For det første er timer åpent mer beskrivende enn antall sentre: det er forskjell på en kommune med ett fritidssenter som har åpent 4 kvelder i uka, og en der kommunens ene klubb har åpent kun på fredager. Videre vil åpningstid være mer responsiv til endringer i for eksempel kommuneøkonomien. Det er billigere for politikerne å øke en klubbs budsjett sånn at de kan ha åpent en time lengre på fredagskvelden enn å etablere en ny klubb. Timer åpent er derfor etter vårt syn en bedre indikator for tilgjengeligheten til kommunens fritidstilbud, og gir et mer korrekt bilde av omfanget.

Vi estimerer en modell med samme forklaringsvariabler som tidligere, men vi bruker antall timer åpent per ungdom (13-18 år) i løpet av året. Vi følger samme oppsett

som over og utvider modellen stegvis med års- og kommunefaste effekter. I tabell 12 presenterer vi resultatene fra de tre modellformuleringer, som vi har estimert ved minste kvadraters metode.

Koeffisientene for de årsfaste effektene er ikke vist i tabellen, men det er kun effekten av 2020 som i vår modell har en signifikant påvirkning på fritidstilbudet i kommunene. Dette gir mening da dette var første «koronaåret» og bortimot all fysisk aktivitet ved de kommunale fritidsklubbene var avlyst som følge av koronapandemien. Klubbene har også mulighet til å justere åpningstid, noe som kan forklare hvorfor vi ikke ser noen negativ effekt av 2021 da det var færre restriksjoner.

Tabell 12: Estimeringsresultat for antall timer åpent per ungdom, MKM-estimat med t-verdier i parentes.

	Grunnmodell	Årsfaste effekter	År- og kommunefaste effekter
Frie inntekter per innb. (1000 NOK)	0.083 *** (13.231)	0.084 *** (13.165)	0.083 *** (3.595)
Antall innbyggere	0.089 (1.128)	0.103 (1.298)	3.633 (1.685)
Andel bosatt spredtbygd	-0.677 * (-2.526)	-0.664 * (-2.477)	0.537 (0.336)
Andel 13 til 18 år	-0.314 (-0.048)	-0.657 (-0.099)	-32.817 *** (-3.338)
Andel under 13	10.047 * (2.245)	9.692 * (2.149)	-19.289 (-1.917)
Robek status	0.488 (1.043)	0.476 (0.948)	0.067 (0.330)
Partifragmentering	-0.086 (-1.486)	-0.079 (-1.350)	-0.018 (-0.219)
Sosialistandel	0.462 (1.072)	0.445 (1.026)	0.844 (1.235)
Konstant	-5.322 *** (-4.403)	-5.397 *** (-4.432)	-38.488 (-1.655)
N	2740	2740	2740
R2	0.104	0.105	0.570
Kommuner			473

\*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$ . Frie inntekter er i faste 2015-kroner. Årsfaste effekter er inkludert i modellene i kolonne 2 og 3, men ikke rapportert her. Utvalget dekker kommuner i årene 2015-2021. Vi måler innbyggertall som logaritmen av innbyggertallet i kommunen.

Vi finner en signifikant positiv samvariasjon mellom frie inntekter og antall timer åpent per ungdom. Koeffisienten vår er svært presist estimert både i grunnmodellen, og i modellen med årsfaste effekter. Størrelsen indikerer at en økning i frie inntekter på 1000 kroner i gjennomsnitt fører med seg en økning i antall timer per ungdom på 0,08, eller rundt 5 minutt i løpet av året per ungdom. Koeffisienten endrer seg lite når vi i kolonne 3 inkluderer kommunefaste effekter, og den forblir statistisk signifikant.

Det er interessant at effekten av frie inntekter holder seg stabil når vi kontrollerer for kommunefaste effekter, dels fordi frie inntekter varierer lite med årene innad i en kommune, og dels fordi de faste effektene ofte forklarer deler av effekten for andre kontrollvariabler. I tillegg så vi at effekten av frie inntekter i forrige modell ble kraftig redusert når vi inkluderte faste effekter. Grunnen til at vi ikke ser samme reduksjon når utfallet er timer åpent kan være fordi åpningstid varierer mer enn antall sentre, og dermed i mindre grad fanges opp av faste effekter. Resultatene fra denne og forrige del peker mot en sterk sammenheng mellom en kommunes frie inntekter og fritidstilbud, som ikke kan forklares med kommunespesifikke egenskaper.

Vi estimerer en negativ koeffisient for andelen personer som er bosatt spredtbygd i kommunen. Dette kan tyde på at man i spredtbygde kommuner i gjennomsnitt har et dårligere fritidstilbud, slik resultatene i tabell 11 også peker på. Resultatene våre samlet sett antyder dermed at en høy andel bosatt spredtbygd er negativ forbundet både med antall fritidssentre i en kommune, og med åpningstiden ved sentrene. Det kan være flere grunner til det, og det er verdt å merke seg at effekten forsvinner når vi kontrollerer for kommunefaste effekter, trolig fordi spredtbygdhet ligger relativt fast over tid innad i en kommune.

Vi finner ikke signifikant utsagnskraftig sammenheng mellom andelen personer i alderen 13 til 18 år i en kommune, og fritidstilbudet i de to første modellene. Dette er interessant gitt den sterke negative sammenhengen vi beregnet i forrige modell, og gitt den positive effekten av andelen personer under 13. En mulig forklaring på det første, som er i tråd med argumentasjonen vår over, er at kommuner som søker å tiltrekke seg ungdom gjennom fritidstilbudet kun har ressurser til å etablere klubbene. Det kan hende at det er for ressurskrevende å også tilby lange åpningstider ved sentrene, og at det kan forklare at vi ikke finner noen sammenheng i modellen vår. Eventuelt kan det være en faktor som vi har utelatt fra modellen vår som er korrelert både med andel unge, og med fritidstilbudet.

Samtidig finner vi en signifikant negativ sammenheng i modellen med kommunefaste effekter. Dette kan indikere at det er noe kommunespesifikt som påvirker både andel unge, og fritidstilbudet i en kommune. I modellene der vi ikke tar høyde for denne eventuelle dynamikken finner vi ingen sammenheng mellom antall timer og andel unge. Når vi derimot bruker variasjonen innad i hver kommune – for å ta hensyn til kommunespesifikke effekter – finner vi igjen den negative effekten vi fant i modellen med antall senter. Videre ser vi at andelen personer under 13 år går fra å være positivt assosiert med fritidstilbudet i modell 1 og 2, til en stor negativ, men noe upresist estimert sammenheng i modell 3. Effekten av andelen unge i de to aldersgruppene trekker dermed i samme retning i modellen med kommunefaste effekter: i kommuner med en høy andel unge har fritidsklubbene mindre åpent i gjennomsnitt.

Ingen av de politiske variablene virker å spille en rolle for fritidstilbudet når vi måler det i antall timer. Dette kan være fordi disse ligger fast mellom valgår, mens åpningstid varierer fra år til år i større grad enn antallet fritidsklubber.

Vi har også sett på hvordan andelen unge som lever i en husholdning med vedvarende lave husholdningsinntekter samvarierer med fritidstilbudet i en kommune. Fritidsklubber er et lavterskeltilbud som i de fleste tilfeller er gratis, og dermed er det lettere for barn og unge fra familier med dårlig råd å benytte seg av tilbudet. Derfor er det sannsynlig at åpningstimene ved klubbene, og andelen unge som lever i lavinntekt korrelerer på kommunenivå.

Vi har utvidet modellene våre i tabell 12 med en forklaringsvariabel som måler andelen unge (personer under 18 år) som lever i en husholdning med en inntekt som ligger under 60 prosent av median inntekt etter skatt. Resultatene er vist i tabell 13. Som vi ser i tabellen reduseres tallgrunnlaget vårt med mer enn 100 observasjoner, mens det kun er fire færre kommuner i modellen med kommunefaste effekter.<sup>31</sup> Merk at dette lave frafallet av kommuner observert gjennom hele perioden kommer av at vi inkluderer kommuner selv om de i ett enkeltår ikke har rapportert tall. I kolonne 1 viser vi hvordan resultatene fra grunnmodellen i tabell 12 endres når vi estimerer modellen med de samme observasjonsenheterne som vi har informasjon om andelen unge som lever i lavinntekt. Sammenligner vi resultatene med kolonne 1 i tabell 12

---

<sup>31</sup> Dette følger av at datagrunnlaget for lavinntektsvariabelen er delvis sensurert på kommunenivå av personvern hensyn.

over, ser vi at effekten av frie inntekter er mindre for det begrensede tallgrunnlaget, men resultatene viser fremdeles en statistisk utsagnskraftig sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og fritidstilbudet. Samtidig har effektene vi estimerer for de andre kontrollvariablene endret seg. For eksempel har andelen personer i alderen 13-18 år en signifikant negativ effekt på antall timer åpent per ungdom, mens andelen personer under 13 år ikke lenger har en signifikant positiv effekt. Videre finner vi også en positiv effekt av andelen sosialister i kommunestyret: denne effekten var ikke statistisk utsagnskraftig i forrige modell. Disse forandringene kommer kun av en endring i tallgrunnlaget, og endringene innebærer at sammenligninger med de tidligere modellene ikke vil gi et korrekt bilde av forskjellene mellom modellene med og uten andelen unge som lever i lavinntekt som kontrollvariabel.

Når vi inkluderer andelen unge i lavinntekt i kolonne 2 er det lite som forandrer seg. Variabelen har ingen påvirkning på fritidstilbudet, og forklaringskraften til modellen, justert for antall kontrollvariabler ( $R^2$ ), forblir den samme. I modellene med års- og kommunefaste effekter har heller ikke andelen unge i vedvarende lavinntekt en statistisk utsagnskraftig effekt på timer åpent ved kommunale fritidsklubber<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Vi har også estimert modeller der vi ser på effekten av andelen unge som lever i vedvarende lavinntekt på antallet fritidsklubber, og finner heller ikke i disse en statistisk utsagnskraftig korrelasjon mellom de to variablene.

Tabell 13: Estimeringsresultat for antall timer åpent per ungdom, MKM-estimat med t-verdier i parentes.

	Grunnmodell	Lavinntekt	Årsfaste effekter	År- og kommunefaste effekter
<b>Frie inntekter per innb.</b> (1000 NOK)	0.059 *** (9.151)	0.059 *** (8.978)	0.060 *** (9.015)	0.038 * (2.044)
<b>Andel unge i lavinntekts-</b> <b>husholdninger</b>		0.002 (0.153)	0.003 (0.238)	-0.018 (-0.825)
<b>Antall innbyggere</b>	-0.110 (-1.618)	-0.110 (-1.624)	-0.095 (-1.382)	1.320 (0.639)
<b>Andel bosatt spredtbygd</b>	-1.169 *** (-4.916)	-1.169 *** (-4.916)	-1.159 *** (-4.876)	1.118 (0.666)
<b>Andel 13 til 18 år</b>	-17.918 ** (-3.138)	-17.796 ** (-3.087)	-19.284 ** (-3.280)	-56.794 *** (-6.191)
<b>Andel under 13</b>	2.835 (0.730)	2.918 (0.744)	2.860 (0.725)	13.320 (1.362)
<b>Robek status</b>	0.472 (1.021)	0.471 (1.031)	0.436 (1.102)	0.101 (0.535)
<b>Partifragmentering</b>	0.004 (0.086)	0.005 (0.097)	0.013 (0.271)	-0.016 (-0.203)
<b>Sosialistandel</b>	1.004 ** (2.700)	1.002 ** (2.695)	0.973 ** (2.599)	0.858 (1.194)
<b>Konstant</b>	-0.573 (-0.531)	-0.594 (-0.546)	-0.582 (-0.531)	-12.596 (-0.566)
<b>N</b>	2600	2600	2600	2600
<b>R2</b>	0.083	0.083	0.084	0.407
<b>Kommuner</b>				469

\*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$ . Frie inntekter er i faste 2015-kroner. Årsfaste effekter er inkludert i modellene i kolonne 2 og 3, men ikke rapportert her. Utvalget dekker kommuner i årene 2015-2021 som rapporterte tall på andel unge i lavinntekts-husholdninger i det enkelte år. Vi måler innbyggertall som logaritmen av innbyggertallet i kommunen.

### 6.3 Oppsummering av hovedfunn

I dette kapitlet har vi undersøkt samvariasjon mellom ulike kjennetegn ved kommunen og fritidstilbudet, målt som antall fritidsklubber per ungdom eller antall timer åpent per ungdom. Vi har undersøkt forhold som økonomi, alderssammensetningen i kommunen, bosettingsmønster og politikkvariabler.

Som forventet har kommunens økonomi betydning for fritidsklubbtilbudet, både når vi måler tilbudet med antall fritidsklubber per ungdom og med antall timer åpent per ungdom. En økning i kommunens frie inntekter er assosiert med flere fritidsklubber per ungdom, og også med flere timer åpent. Dette er i tråd med tilbudet av andre kommunale tjenester, hvor forskjeller i økonomisk handlingsrom bidrar til forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner.

Når vi tolker koeffisienten for sammenhengen mellom frie inntekter og fritidsklubbtilbudet, finner vi at en økning i frie inntekter per innbygger på kroner 1000, i gjennomsnitt er assosiert med en økning i antall timer åpent i løpet av ett år med 5 minutter per ungdom.

For de øvrige variablene vi undersøker, varierer betydningen etter hvilken modellspesifikasjon vi benytter. Modeller som inkluderer kommunefaste effekter er i utgangspunktet å foretrekke, siden man i slike modeller er nærmere å kunne tolke sammenhengene som kausale. I tillegg til frie inntekter er det kun andelen innbyggere mellom 13 og 18 år som har signifikant sammenheng med fritidsklubbtilbudet. Uavhengig av om vi analyserer antall fritidsklubber eller antall timer åpent per år, estimerer vi en negativ sammenheng mellom andel av innbyggerne mellom 13 og 18 år og fritidsklubbtilbudet. Vi finner at en reduksjon i andelen innbyggere 13-18 år med ett prosentpoeng er assosiert med en reduksjon på 0,3 fritidsklubber per 1000, eller med ca. 20 minutter per ungdom per år.

Sammenhenger mellom spredtbygdhet og fritidsklubbtilbud, og mellom politikkvariabler og fritidsklubbtilbud, er signifikant i alle modellspesifikasjoner unntatt spesifikasjoner som inkluderer kommunefaste effekter. Siden kommunefaste effekter innebærer at man kun utnytter variasjon innad i en kommune over tid, krever det en viss variasjon i variablene innad i en kommune over tid for å kunne identifisere en sammenheng. Siden både spredtbygdhet og politisk sammensetning varierer lite over årene, er det ikke så overraskende at vi ikke finner signifikante sammenhenger for disse variablene når vi inkluderer kommunefaste effekter. Estimaten for modellene som kun inkluderer årsfaste effekter, indikerer at spredtbygde kommuner har et lavere tilbud. For politisk sammensetning finner vi kun en sammenheng mellom størrelsen på venstresiden i kommunestyret når vi analyserer antall fritidsklubber per 1000 ungdom, men ikke for antall timer åpent.



## 7 Dokumentgjennomgang

I dette kapitlet presenterer vi resultater fra caseundersøkelsen hvor vi for de ni casekommunene har studert sentrale dokumenter for å kartlegge hvordan og i hvilken grad fritidsklubb omtales i ulike styringsdokumenter. Herunder undersøker vi også om ansvaret for å tilby fritidsklubbtilbud knyttes opp mot lovverk. Utgangspunktet for denne gjennomgangen er å få et inntrykk av hvor sterkt forankret fritidsklubbtilbudet er i casekommunene.

### 7.1 Omtale av fritidsklubb i kommunens plandokumenter

Plan- og bygningsloven § 11-1 regulerer at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Kommuneplanen er kommunens viktigste overordnede plan. For hver av de ni casekommunene har vi sett nærmere på kommuneplanen og undersøkt hvorvidt en form for fritidsklubbtilbud omtales eksplisitt i kommuneplanene. I gjennomgangen har vi brukt søkeord som fritidsklubb, åpne møteplasser, ungdomsklubb o.l.

Kommuneplanen er det overordnede plandokumentet, men i tillegg blir det i mange kommuner utarbeidet temaplaner for bestemte virksomhetsområder. Disse temaplanene er ofte mer konkrete med tanke på hvordan man innenfor et område skal arbeide for å ivareta de overordnede målene i kommunedelplanen. For de av casekommunene som har temaplaner undersøker vi om fritidsklubb og lignende fritidstilbud for ungdom trekkes frem eksplisitt i eventuelle temaplaner. For å avgrense søket, i de tilfeller det er utarbeidet mange temaplaner, undersøker vi kun temaplaner for barn og ungdom, oppvekst, fritid, kultur eller helse. I gjennomgangen av temaplanene bruker vi de samme søkeordene som for kommuneplanen.

Plan- og bygningsloven §11-1 spesifiserer at kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp kommende fire år eller mer, og denne handlingsdelen skal revideres årlig. Videre presiseres det i kommuneloven §14-2 at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Som en del av dokumentgjennomgangen ser vi derfor nærmere på handlings- og økonomiplanene (HØP) i casekommunene, og undersøker hvorvidt fritidsklubber omtales i disse dokumentene. Vi har da tatt utgangspunkt i siste tilgjengelige

økonomiplaner. I tillegg til å undersøke om det er generell omtale av fritidsklubber i økonomidokumentene, ser vi også nærmere på om fritidsklubber har en egen budsjettpost på driftsbudsjettet, og eventuelt på investeringsbudsjettet. Siden det også kan være at kommunen gir tilskudd til frivillige eller private aktører for å drive åpne møteplasser for ungdom, undersøker vi også om dette fremgår av budsjettene.

I tabell 14 gir vi en summarisk oversikt fra dokumentgjennomgangen, hvor vi for den enkelte casekommune indikerer hvorvidt fritidsklubb er omtalt eksplisitt i kommunens planverk. Vi har da undersøkt kommuneplanens samfunnsdel og eventuelle tilhørende temaplaner, handlingsplaner og lignende. I tabellen har vi også gitt en kort oppsummering av i hvilken sammenheng fritidsklubb blir omtalt. Videre angir vi hvilke typer temaplaner/handlingsplaner som omtaler behov for fritidsklubber i de kommunene der det foreligger denne type dokumenter. De tre siste kolonnene i tabellen oppsummerer hvorvidt fritidsklubber omtales eksplisitt i økonomidokumenter, samt om det er en egen budsjettpost for fritidsklubber, og om det er en egen budsjettpost som angir tilskudd til frivillige for fritidsklubbtillbud i kommunen.

Tabell 14: Summarisk oversikt fra dokumentgjennomgang i ni casekommuner

	Omtalt i kommunens planverk	Egen temaplan	Omtalt i HØP	Egen budsjett-post	Budsjett-post for frivillige
K1	Ja Virkemiddel i arbeidet med inkludering og mangfold	Fritidstilbud	Ja Tjenesteomtale Indikator Oppfølging	Nei	Ja
K2	Ja Særlig viktig i områder med levekårsutfordringer. Kulturpolitisk virkemiddel.	Ungdom Kultur	Ja Prioritert oppgave	Ja	Ja
K3	Ja Viktig oppvekst- og nærmiljøtiltak. Redusere ulikhet.	Fritidstilbud Kultur Mangfold og inkludering	Nei	Nei	Ja
K4	Ja Viktig for å gjøre kommunen attraktiv. Tydeliggjør kommunens ansvar for å skape trygge møteplasser.	Kultur Helse Mangfold	Ja Tjenesteomtale Indikator Prioritert oppgave	Nei	Nei

	Omtalt i kommunens planverk	Egen temaplan	Omtalt i HØP	Egen budsjett-post	Budsjett-post for frivillige
K5	Delvis I gjeldende plan nevnes ikke fritidsklubb, men i forslag til ny plan omtales behovet for åpne møteplasser for ungdom. Knyttes til rusforebygging og som kulturtilbud.	Nei	Ja Tjenesteomtale	Delvis	Nei
K6	Delvis Har omtale av friluftsliv og idrett i kommuneplanens samfunnsdel, og har også en egen temaplan for dette området. Fritidsklubbtilbudet omtales i temaplanen som en arena for egenorganiserte aktiviteter.	Idrett, aktivitet og friluftsliv	Ja Tjenesteomtale	Ja	Nei
K7	Ja Knyttes opp mot fattigdomsbekjempelse, og som en kulturarena.	Fattigdom Frivillighet Kultur	Ja Indikator Økt behov	Nei	Ja
K8	Ja Viktig sosial møteplass og kommunal kulturinstitusjon. Integreringsarena.	Forebygging	Ja Tjenesteomtale	Ja – i spesifisert vedlegg.	Nei
K9	Ja Nevnes eksplisitt i samfunnsdelen. Både en viktig kulturell- og forebyggende arena.	Nei, men har en egen politisk sak hvor arbeid med fritidsklubb utdypes. Kan ses på som et styrende dokument.	Ja Tjenesteomtale Levekår	Delvis	Nei

### Omtale av fritidsklubbtilbudet i kommunenes planverk

Som vi ser fra oversikten i tabellen så omtales fritidsklubber i mer eller mindre grad i kommuneplanens samfunnsdel eller tilhørende temaplaner i de ni casekommunene. To av casekommunene har vi klassifisert som «Delvis» med tanke på eksplisitt omtale av fritidsklubbtilbud. I det ene tilfellet er det ikke eksplisitt omtale i gjeldende kommuneplan, men i forslag til ny kommuneplan som ligger ute på høring har behov for fritidsklubbtilbud blitt omtalt. Der blir fritidsklubb trukket frem som et viktig rusfritt tilbud til ungdom, og samtidig kobles det tydelig til kultur som et viktig kulturtilbud.

Den andre casekommunen som vi har klassifisert som «Delvis», har i kommuneplanens samfunnsdel sterkt fokus på fysisk aktivitet og friluftsliv, men omtaler ikke behov for ulike typer sosiale møteplasser. I samme kommunes temaplan for idrett, aktivitet og friluftsliv, finner vi derimot fritidsklubber omtalt, hvor fritidsklubb er eksempel på en arena for egenorganiserte aktiviteter.

Når vi ser hvordan fritidsklubbtilbudet omtales i planverkene, er det fritidsklubben som en viktig kulturarena som går igjen i mange av casekommunene. Seks av ni kobler fritidsklubbtilbudet og kultur tydelig, og i fire av disse er det også egne temaplaner for kultur hvor fritidsklubbtilbudet omtales. I tillegg til å fremme fritidsklubben som en kulturarena, blir fritidsklubben i flere av casekommunene trukket frem som en viktig integreringsarena på ulike måter. Dette omhandler både inkludering av innvandrerbefolkningen, men også som et virkemiddel i arbeid med fattigdom og levekårsutfordringer, og for å redusere ulikhet. Kun én av casekommunene omtaler fritidsklubbtilbudet i en egen temaplan for helse, mens det i de øvrige kommunene ikke er så tydelig gjort kobling mellom helse og fritidsklubb. Det at fritidsklubbtilbudet i mange av casekommunene omtales i ulike temaplaner, og ses på som et virkemiddel innenfor flere virksomhetsområder, kan tyde på at mange av kommunene bruker fritidsklubbtilbudet som en støttefunksjon til flere andre kommunale tjenester, i tillegg til at det omtales som et viktig tilbud i seg selv.

I de fleste tilfeller hvor fritidsklubbtilbud omtales, blir det samtidig pekt på behovet for å ha møteplasser for ungdom med trygge voksne, hvor det ikke er krav om å prestere. Mange av kommunene viser til at det fra ungdommene uttrykkes ønske om flere møteplasser.

I to av casekommunene kobles fritidsklubbtilbudet tydelig til lovverk gjennom referanser til FNs barnekonvensjon. Denne konvensjonen ble en del av norsk lov i 2003, og stadfester blant annet barns rett til skole, fritid, lek og hvile<sup>33</sup>. I den ene av disse casekommunene er det utarbeidet en egen temaplan for unges fritidstilbud, hvor fritidsklubbtilbudet står sentralt. For den andre kommunen er det ikke en egen temaplan som omtaler fritidsklubber, men det foreligger en politisk sak som det henvises til i plandokumenter. Denne politiske saken begrunner behovet for fritidsklubbtilbud i kommunen, og forankrer det i lovverk ved å knytte til FNs barnekonvensjon.

### **Omtale av fritidsklubbtilbudet i økonomidokumenter**

I dokumentgjennomgangen har vi også sett nærmere på økonomidokumenter. For å få en håndterlig mengde har vi kun valgt å se på siste års økonomiplan som inkluderer siste vedtatte budsjett.

I tabell 14 har vi i kolonnen for «Omtalt i HØP» indikert hvorvidt fritidsklubbtilbudet er omtalt, samt i hvilken sammenheng. Som vi ser, er det kun én av casekommunene hvor fritidsklubbtilbud ikke eksplisitt er omtalt. Denne kommunen har ikke et eget kommunalt fritidsklubbtilbud, men gir tilskudd til frivillige som har et tilbud. Vi finner omtale av behov for åpne møteplasser, men det er generelt og ikke knyttet til ungdom spesielt. For de øvrige kommunene er fritidsklubber omtalt i mer eller mindre grad. I de fleste tilfeller nevnes fritidsklubbtilbudet i omtale av tjenester som inngår i et virksomhetsområde. Når fritidsklubbtilbudet kun inngår som en tjenestoomtale, er det i liten grad foreslåtte endringer eller planer som omhandler fritidsklubbtilbudet direkte.

Fra oversikten ser vi at tre av casekommunene har indikatorer eller måltall for fritidsklubbtilbudet i sin økonomiplan. At en kommune har indikator som følger utviklingen på fritidsklubbfeltet, og har klare mål for tilbudet, er en tydelig synliggjøring av fritidsklubben som et viktig område for kommunen. Dersom vi også inkluderer de kommunene som omtaler fritidsklubbtilbudet som en prioritert oppgave eller at man er tydelig på at det er behov for flere fritidsklubber, kan vi si at fire av de ni casekommunene løfter frem fritidsklubbtilbudet i sine økonomiplaner. En av kommunene har ikke den klare koblingen til prioritering eller økt behov, men viser likevel tydelig at fritidsklubbtilbudet er viktig gjennom å løfte frem

---

<sup>33</sup> <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/barnekonvensjonen>

fritidsklubber som et virkemiddel for å bedre levekår i utsatte områder. Ved å inkludere også denne kommunen kan vi si at fem av ni kommuner er opptatt av fritidsklubbtilbudet i sin økonomiplan.

Selv om fritidsklubbtilbudet løftes frem som viktig i økonomiplanene ser vi samtidig at det i liten grad er synliggjøring av fritidsklubb i driftsbudsjettene gjennom å ha egne budsjettposter for fritidsklubbtilbudet. Dette skyldes i mange av tilfellene at det ikke er spesifiserte budsjettposter for enkelttjenester innenfor virksomhetsområdene. Vi finner likevel egne budsjettposter for fritidsklubb i tre av casekommunene, hvor det i ett av tilfellene er spesifisert i vedlegg til budsjettet. I de to øvrige kommunene er det en egen budsjettpost for fritidsklubb innenfor virksomhetsområdet som har ansvar for fritidsklubbtilbudet. Gjennom å ha egne budsjettposter synliggjøres det hvorvidt man øker eller reduserer tildelingene til de ulike tjenestene. For våre casekommuner får man synliggjort at tjenesten er prioritert gjennom at budsjettposten øker, selv om fritidsklubbtilbudet ikke omtales eksplisitt utover tjenesteomtale.

I to av casekommunene har vi indikert «Delvis» med tanke på egen budsjettpost. For disse to kommunene er det ikke egen post for fritidsklubb på driftsbudsjettet, men i begge tilfeller er det vedtatt investeringer som omhandler fritidsklubb som er spesifisert med en egen post i investeringsbudsjettet.

Hvis vi vurderer både omtalt i HØP og egen budsjettpost samlet for de ni casekommunene, virker det tydelig at det kommunale fritidsklubbtilbudet er godt forankret lokalt i økonomiplanene. Det er kun kommunen som ikke har et tilbud som de drifter selv som ikke har direkte omtale av fritidsklubber i sin økonomiplan, og de har naturlig nok heller ikke en egen budsjettpost på driftsbudsjettet for fritidsklubber. For denne aktuelle kommunen har man heller valgt å samarbeide tett med frivilligheten for å ha et fritidsklubbtilbud.

Også kommuner som har et kommunalt drevet fritidsklubbtilbud kan ha samarbeid med frivilligheten om fritidsklubbtilbud. For å undersøke om det fremgår i økonomidokumentene hvorvidt det gis tilskudd til eksterne aktører for ulike fritidsklubbtilbud som ikke driftes av kommunen, har vi sett nærmere på budsjettpostene for tilskudd til ikke-kommunale aktører. I fire av de ni casekommunene fremgår det av budsjettet at det gis tilskudd til ulike fritidsklubbtilbud som ikke driftes av kommunen selv. Tre av kommunene har

spesifisert årlige tilskudd til konkrete ikke-kommunale tilbud. En av disse tre kommunene er kommunen som ikke har et eget kommunalt tilbud. For den fjerde kommunen knyttes ikke tilskuddet til bestemte tilbud, men det er en spesifisert post for tilskudd til drift av aktiviteter og åpne møteplasser for ungdom. Dette ser ut til å være en samlepost som ulike aktører søker på, hvor det gis et årlig tilskudd etter søknad.

For de øvrige kommunene fant vi ikke noen budsjettpost som tydelig var knyttet til tilskudd for fritidsklubbtilbud som ble driftet av andre enn kommunen. Dette trenger likevel ikke å bety at kommunen ikke gir tilskudd til ikke-kommunale fritidsklubber. Det kan for eksempel være tilskuddsordninger for ulike nærmiljøtiltak som kan benyttes for fritidsklubbtilbud. Så lenge det ikke er synliggjort gjennom tekst eller som en egen budsjettpost, er det likevel vanskeligere å få et inntrykk av hvordan disse kommunene legger til rette for ikke-kommunale fritidsklubbtilbud.

## **7.2 Oppsummering av dokumentgjennomgang i lys av ulike kommunetyper**

Som diskutert i kapittel 4.2 er det en mulig svakhet med utvalget av casekommuner at større kommuner er noe overrepresentert. Samtidig er alle typer kommuner representert, og vi har en god geografisk spredning. I dette avsnittet vil vi forsøke å se resultatene fra dokumentgjennomgangen i kontekst av de ulike kommunetyperne for å se om det er noen tydelige sammenhenger. Vi vil i gjennomgangen se nærmere på kommunal inntekt, lavinntekt blant innbyggerne og fritidsklubbtilbudet.

Vi starter med å klassifisere fritidsklubbtilbudets forankring i kommuneplanen basert på i hvilken grad det er omtalt i kommuneplanen eller tilhørende temaplaner eller handlingsplaner. For hver casekommune har vi gjort en vurdering av om det er sterk forankring, middels forankring eller svak forankring. I tilfeller hvor fritidsklubbtilbudet er omtalt, og fremstår som et virkemiddel for å nå kommunens mål, eller omtales som et satsingsområde, har vi valgt å klassifisere som sterk forankring i kommuneplanene. Kommuner som ikke omtaler fritidsklubbtilbud eller i liten grad har omtalt fritidsklubbtilbud, er klassifisert med svak forankring. Blant våre casekommuner er det ingen som er klassifisert med middels forankring. Tabellen under oppsummerer vår vurdering av hvor sterk forankret fritidsklubbtilbudet er i kommuneplanen. Vi gjør den samme vurderingen også for forankring i økonomiplan, og hvor tydelig det legges til rette for tilskudd til frivillige.

Vi gjør ikke en vurdering av de økonomiske rammene som tildeles på feltet, bare hvorvidt arbeidet med fritidsklubbfeltet synliggjøres i dokumentene.

Tabell 15: Oppsummering av fritidsklubbfeltets forankring i kommuneplaner og økonomiplaner

	Forankring i kommuneplan	Forankring i økonomiplan	Tilskudd frivillige
K1	Sterk	Sterk	Sterk
K2	Sterk	Sterk	Sterk
K3	Sterk	Svak	Sterk
K4	Sterk	Sterk	Svak
K5	Svak	Middels	Svak
K6	Svak	Middels	Svak
K7	Sterk	Sterk	Sterk
K8	Sterk	Middels	Svak
K9	Sterk	Middels	Svak

Fra oversikten ser vi at tre (K1, K2 og K7) av casekommunene er klassifisert med sterk forankring både i kommuneplan, i økonomiplaner og med tanke på tilskudd til frivillige. Hvis vi ser nærmere på kjennetegnene for disse tre kommunene, så er de tre kommunene relativt like med tanke på kommunestørrelse og spredtbygdhet. De er alle over gjennomsnittet store og kommunens innbyggere er bosatt relativt tett. Med tanke på kommunenes økonomiske handlingsrom har en av disse kommunene svak kommuneøkonomi, mens de øvrige to har et mer gjennomsnittlig kommunalt inntektsnivå. Den parameteren som skiller disse tre kommunene mest er andelen unge i husholdninger med vedvarende lavinntekt, hvor K1 har en relativ høy andel sammenlignet med gjennomsnittet for norske kommuner, K7 har en lav andel, og K2 representerer gjennomsnittet.

Kommunen med lavest inntektsnivå av disse tre kommunene (K1) har også en større andel unge som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og har også et bedre fritidsklubbtilbud sammenlignet med de øvrige to kommunene. Selv om K2 og K7 har et dårligere fritidsklubbtilbud sammenlignet med gjennomsnittet, er det verd å merke seg at disse kommunene i sine økonomiplaner og kommuneplaner er tydelig på at de skal bygge ut tilbudet.



Tabell 16: Kjennetegn ved kommunene med sterk forankring

	Korrigert inntekt	Kommunestørrelse	Spredtbygd	Lavinntekt	Fritidsklubbtilbud
K1	Orange	Grønn	Orange	Grønn	Gul
K2	Gul	Grønn	Orange	Gul	Orange
K7	Gul	Grønn	Orange	Orange	Orange

De to kommunene som etter vår vurdering har den svakeste forankringen av fritidsklubbtilbudet i sine kommuneplaner og økonomiplaner, er de to kommunene K5 og K6. Disse er klassifisert med svak forankring i kommuneplaner, og svak på synliggjøring av tilskudd til frivillige. Hvis vi sammenligner kjennetegn for disse to kommunene ser vi at K5 representerer gjennomsnittskommunen både med tanke på kommunestørrelse og andel bosatt spredtbygd, mens K6 representerer en mindre distriktskommune med færre innbyggere enn gjennomsnittskommunen og en større andel bosatt spredtbygd enn gjennomsnittskommunen. Distriktskommunen (K6) scorer høyt på fritidsklubbtilbud, og er også en kommune som har mer inntekter enn gjennomsnittskommunen. Selv om fritidsklubbtilbudet er lite omtalt i kommunens planverk, har de likevel et relativt godt fritidsklubbtilbud sammenlignet med gjennomsnittet.

Tabell 17: Kjennetegn ved kommunene med svak forankring

	Korrigert inntekt	Kommunestørrelse	Spredtbygd	Lavinntekt	Fritidsklubbtilbud
K5	Orange	Gul	Gul	Orange	Gul
K6	Grønn	Orange	Grønn	Grønn	Grønn

For den andre kommunen, K5, som også i liten grad synliggjør arbeid med fritidsklubbtilbudet i sine planer, er det likevel et gjennomsnittlig fritidsklubbtilbud. Denne kommunen har derimot ikke like stort økonomisk handlingsrom, med inntekter som ligger under gjennomsnittet. Begge disse kommunene ser altså ut til å ha prioriterte fritidsklubbfeltet ved at de har relativt bra dekningsgrad av fritidsklubber per ungdom, selv om fritidsklubbfeltet i liten grad er omtalt i de kommunale planene.

For de siste fire kommunene (K3, K4, K8 og K9), er fritidsklubbfeltet noe bedre forankret, men alle fire kommunene har ett område hvor de er klassifisert som svak, og to av kommunene har i tillegg ett område som er klassifisert som middels. Samlet

klassifiserer vi disse med en middels forankring av fritidsklubbfeltet i de kommunale planverkene.

Når vi sammenligner kjennetegn ved disse fire kommunene ser vi at gjennomgående for alle fire kommunene er at de har relativt mange unge som bor i husholdning med vedvarende lavinntekt. To av kommunene har relativt dårlig kommuneøkonomi og to av kommunene har relativt god kommuneøkonomi. Vi har to middels store kommuner med en lav andel spredtbygde i kommunen, en småkommune og en større kommune blant disse fire kommunene.

Tabell 18: Kjennetegn ved kommunene med middels forankring

	Korrigert inntekt	Kommunestørrelse	Spredtbygde	Lavinntekt	Fritidsklubbtilbud
K3	Orange	Yellow	Orange	Green	Orange
K4	Orange	Yellow	Orange	Green	Orange
K8	Green	Orange	Yellow	Green	Green
K9	Green	Green	Orange	Green	Yellow

Den minste kommunen av disse fire kommunene, K8, har et godt utbygd fritidsklubbtilbud som ligger over nivået for gjennomsnittskommunen. Denne kommunen har også relativt god kommuneøkonomi. Også den største kommunen i denne gruppen av kommuner, K9, har et relativt godt utbygd fritidsklubbtilbud, på nivå med gjennomsnittet for kommunene i Norge. Denne kommunen har også bedre økonomisk handlingsrom enn gjennomsnittet av kommunene. For de siste to kommunene er det motsatt. De har et dårligere utbygd tilbud enn gjennomsnittet, og også dårligere kommuneøkonomi enn gjennomsnittet. Samtidig er det disse to kommunene av de fire med middels forankring av fritidsklubbtilbudet, som er klassifisert med sterk forankring på to av tre områder, mens de to med det beste tilbudet har middels forankring på ett av områdene, og kun ett område med sterk forankring.

Det er vanskelig å se en veldig klar trend fra denne gjennomgangen, men de kommunene som har svakest forankring av fritidsklubb i sine plandokumenter, er også de kommunene som blant casekommunene har det best utbygd fritidsklubbtilbudet. På den annen side ser vi at de fire kommunene med det dårligste tilbudet målt ved antall klubber per ungdom, er blant de kommunene som

tydeligst jobber med å utbedre tilbudet. Tre av fire er tydelig på at dette området er prioritert og man har en målsetning om å øke tilbudet. Den sterke forankringen som kommer til uttrykk både i kommuneplanen for disse kommunene, men ikke minst i økonomiplanen, kan være et tegn på at man har identifisert at man har et relativt lavt fritidsklubbtilbud, og har målsetning om å øke.

## 8 Resultater fra intervjuundersøkelse

I dette kapitlet presenterer vi resultater fra intervjuundersøkelsen. Vi organiserer gjennomgangen under temaene finansiering, organisering, kompetanse, samarbeid og innholdet i tilbudet. Under hvert tema vil vi både drøfte kommuneperspektivet og fritidsklubbperspektivet, men noen tema vil være mer utfyllende innenfor enkelte av perspektivene.

### 8.1 Finansiering

I kapittel 3 har vi en beskrivelse av ulike finansieringskilder, både for det kommunale- og det ikke-kommunale fritidsklubbtilbudet. Noe av utfordringen med den tilgjengelige statistikken er at det er lite konkret informasjon om utgifter knyttet til fritidsklubbtilbudet. I dette kapitlet vil vi diskutere finansiering av fritidsklubbtilbud med utgangspunkt i den kvalitative informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuer med kommuner og fritidsklubber.

Gjennom intervjuundersøkelsen har vi både spurt hvordan kommunen finansierer egne fritidsklubber, samt forhørt oss om de har egne tilskuddsordninger som retter seg mot ikke-kommunale aktører. For de kommunalt drevne klubbene har vi vært interessert i budsjetttrammene til klubbene, samt om det brukes fordelingsnøkler basert på antall timer åpent, antall besøkende eller andre parametere.

#### Budsjetttrammer til kommunale fritidsklubber

For de kommunale fritidsklubbene er det gjennomgående fra undersøkelsen vår at de kommunale budsjettene dekker lønnskostnader for de ansatte og andre faste kostnader som for eksempel husleie, i tillegg har de fleste klubbene et eget driftsbudsjett som dekker mindre løpende kostnader. Størrelsene på budsjettene som fritidsklubbene kan disponere varierer fra kommune til kommune, men gjennomgående tilbakemelding er at budsjettene er stramme, og må suppleres med eksterne midler for å ha rom til å fylle åpningstiden med aktiviteter utover å tilby mat. Budsjetttrammene betegnes i de fleste tilfeller som et minimum for å holde åpent.

---

“Driftstilskuddet fra kommunen dekker ikke mer enn at vi klarer å ha åpent. Vi er 100 prosent avhengig av å søke midler for å tilby noe annet enn bare å ha åpent. Vi opplever et press om å være noe mer enn bare et sted å «henge», men har ikke midler til det.”

Kommuneadministrasjon – K4

“Vi er helt avhengig av eksterne midler til aktiviteter utover å holde åpent. Vi sper på med midler fra områdesatsing, Bufdir og Ungdom og fritid.”

Kommuneadministrasjon – K2

“Kommunen betaler min lønn og dekker driftsutgiftene til huset. For finansiering av andre aktiviteter må vi søke midler. Vi bruker blant annet å søke på aktivitetsmidler fra Ungdom og fritid.”

Kommunal klubbleder – K8

“Budsjettet går til lønn for klubblederstillingen og husleie, i tillegg til noen mindre utlegg som f.eks. frukt og mat til ungdommen som bruker klubbene. Tilskudd til aktiviteter på klubbene gis via søknader, enten via kommunens eget kulturfond, eller Bufdir.”

Kommuneadministrasjon – K6

“Klubbene får et årlig budsjett på 20 000 kroner til bruk på aktiviteter og mat. Hvis de ønsker å få til litt ekstra må de skaffe eksterne midler.”

Kommuneadministrasjon – K5

---

I stor grad er det Ungdom og Fritid og Bufdir som trekkes frem som de kommunale fritidsklubbenes viktigste eksterne kilde til finansiering av aktiviteter. Et par av kommunene vi har snakket med har i tillegg interne kommunale fond som de kommunale fritidsklubbene kan søke om ekstra midler fra, utover det som tildeles direkte til klubbene gjennom de årlige budsjettene.

Selv om tilskuddene fra eksterne aktører er avgrenset og knyttet til nye aktiviteter ble det trukket frem at man gjennom slike tidsavgrensede aktivitetsprosjekter

både fikk kompetanse og utstyr på fritidsklubben som man kunne bruke også når prosjektperioden var over. Siden de kommunale fritidsklubbene har budsjetter som i stor grad dekker de faste driftsutgiftene knyttet til lønn og lokaler, kan dermed slike tidsavgrensede aktivitetsstøtter være viktig for å stimulere ulike aktivitetstilbud på fritidsklubbene. Et annet element som ble trukket frem var at tilskuddsordningene ble benyttet i forbindelse med etablering av nye tilbud. I en kommune ble det trukket frem at det var vanskelig å kutte ut et eksisterende tilbud, så når den eksterne finansieringen tok slutt var det enklere å få tilbudet inn på kommunens budsjetter. Dette var også et argument som en kommunal fritidsklubb/aktivitetssenter benyttet, hvor det å få innvilget tilskudd til et prosjekt fra Bufdir var en måte å synliggjøre for beslutningstakerne at tilbudet er viktig. En annen kommune derimot var mer tilbakeholden, og opplevde det som utfordrende med eksterne prosjekter som inkluderer midlertidig ansettelse siden kommunen kunne bli sittende med et krav om fast ansettelse etter endt prosjektperiode selv om prosjektet ikke ble videreført.

---

“Vi bruker eksterne midler, både fra områdesatsing og Bufdir, for å få i gang et tilbud. Da er det enklere å få gjennomslag for å etablere det som et fast tilbud med driftsstøtte gjennom kommunebudsjettet siden det er høy terskel for å legge ned et tilbud som er etablert.”

Kommuneadministrasjon – K2

“Når vi får eksterne midler til et prosjekt så bidrar det til å øke kompetansen og aktivitetene spres gjennom hele året, selv om prosjektet som fikk støtten var tidsavgrenset. For eksempel kjøpes det inn utstyr som klubben har glede av lenge eller at vi gjennom en workshop får ideer eller kompetanse som klubbleder og ungdommer kan ta med seg videre til nye brukere av klubben.”

Kommuneadministrasjon – K2

“Når vi får innvilget Bufdir-søknader kan dette være et tegn til kommuneledelsen om at vi gjør noe nyttig. I tillegg krever Bufdir-tilskudd at vi stiller med en egenandel. Dette prøver vi å bruke som argument for at kommunen bør gi oss ekstra midler.”

Kommunal klubbleder – K7

“Langtidsprosjekter som dekker lønn kan være utfordrende hvis kommunen ender opp med å måtte ansette fast etter prosjektslutt fordi prosjektet har vart så lenge at de har krav på fast stilling.”

Kommuneadministrasjon – K4

---

Som det fremgår av sitatene trekkes ulike tilskuddsordninger frem som avgjørende for å lage et attraktivt tilbud på fritidsklubbene. Gjennom intervjuene kommer det også frem at det kan være manglende kunnskap om hva det faktisk koster å drive fritidsklubb. I samtale med en klubbleder i en kommunal klubb trekkes det frem at politikerne ikke nødvendigvis har kunnskap om hva som kreves av midler for å holde ekstra åpent. Ekstra tildelinger i forbindelse med utvidet åpningstid var kun knyttet til bemanning, og tok ikke høyde for at det koster å fylle åpningstiden med aktivitet.

---

“Politikerne i kommunen ønsker at fritidstilbudet utvides i helgene. De har bevilget mer penger for å ha åpent på fredager, men da kun til bemanning. Jeg skulle ønske at det fulgte med ekstra penger til å dekke utgifter til mat, aktiviteter slitasje m.m. Det kan virke som politikerne ikke er klar over hva det faktisk vil si å drive en klubb.”

Kommunal klubbleder – K1

---

De stramme budsjettene som fritidsklubbfeltet står overfor, setter en del begrensninger på hvordan klubbene kan jobbe og hva de kan fylle tilbudet med. I en av kommunene ble det trukket frem at selv om man har små budsjetter så gjør fritidsklubbene en viktig jobb, og får til mye viktig forebyggende arbeid. Vår informant hadde et ønske om at kommunen skulle jobbe mer forebyggende, noe som kunne frigjøre penger som i dag blir brukt på reparering.

---

“Jeg ønsker at kommunen tør å flytte penger fra reparering til forebygging. Det er vanskelig å få til en slik endring. Men; hadde budsjettet til fritidsklubbene blitt doblet kunne vi skapt mye aktivitet. Selv med det lille budsjettet vi har klarer vi å få gjort mye. Tenk hvor mye vi hadde fått til med litt mer!”

Kommuneadministrasjon – K4

*Fritidsklubbtilbudet har ikke så høy status innad i kommunen. Man forstår ikke hvor bra og billig det er!”*

Kommuneadministrasjon – K1

---

Naturlig nok får også budsjetttrammene konsekvenser for dimensjoneringen av tilbudet – både geografisk og i form av åpningstider. Kommunen kan velge å være til stede i flere områder, men med reduserte åpningstider, eller ha et mer sentrert tilbud som kan ha et større omfang i form av ansatte og åpningstid.

---

“Det er utfordrende å nå ut bredt gitt dagens økonomiske rammer. Vi må gjøre en avveining mellom å være til stede mange plasser med et tilbud med kort åpningstid og få ansatte, eller å fokusere på færre områder med bedre bemanning og åpningstid.”

Kommuneadministrasjon – K2

---

### **Finansiering av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud**

Mens de kommunale fritidsklubbene i stor grad har en grunnfinansiering gjennom lønn til de ansatte og utgifter til lokaler som dekkes av de kommunale budsjettene, er det større variasjon og mer usikkerhet knyttet til finansiering for de ikke-kommunale tilbudene.

Gjennom intervjuene har vi kartlagt tre perspektiver på finansiering for det ikke-kommunale fritidsklubbtilbudet. Vi har snakket med sentralledet for to



ulike aktører som har fritidsklubbtilbud som en del av aktivitetene de driver i ulike kommuner. I tillegg til å snakke med sentralledet har vi også snakket med fritidsklubber i ulike kommuner for en av disse aktørene. Gjennom dette har vi både sentralledsperspektivet og fritidsklubbperspektivet dekket. I tillegg har vi særlig i to av kommuneintervjuene hatt ekstra fokus på hvordan kommunen tilrettelegger for ikke-kommunale fritidsklubbtilbud. På den måten får vi også kommuneperspektivet på de ikke-kommunale tilbudene. Til slutt har vi også snakket med en ikke-kommunal fritidsklubb som er frittstående, og ikke er knyttet til et mer landsdekkende konsept.

Gjennomgående for de ikke-kommunale aktørene er beskrivelsen av usikker finansiering, og at man må bruke mye tid til søking og rapportering. De fritidsklubbene som er tilknyttet en landsdekkende organisasjon har en viss stabilitet sikret gjennom at sentralledet bistår med støtte. Blant annet har omlegging i tilskudd fra Bufdir ført til at det søkes sentralt for deretter å fordele midler til de ulike fritidsklubbene. Det er likevel ikke slik at midlene fra sentralledet er tilstrekkelig. Alle vi har snakket med må i tillegg supplere med støtte fra andre eksterne aktører. Dette er i noen tilfelle kommunen eller det lokale næringslivet, men det kan også være aktører som Sparebankstiftelser eller Gjensidigestiftelsen.

---

“Årsbudsjettet er på ca. 2,8 millioner. Dette inkluderer husleie på lokalene som er ca. 600 kvm og lønn til de ansatte. Vi får mye mat fra matsentralen, men noe av budsjettet går til innkjøp av mat. Vi søker midler fra sentralledet, men dette dekker bare en del av budsjettet. I tillegg må vi søke andre tilskudd, blant annet Gjensidigestiftelsen. I en fireårsperiode har vi vært fast inne med årlig tildeling på 800 000 fra kommunen.”

*Ikke kommunal klubbleder – K7*

“Budsjettene for de fire klubbene jeg har ansvaret for varierer mellom 2,5 og 3,7 millioner. Omtrent  $\frac{3}{4}$  av pengene kommer fra sentralledet, mens de resterende  $\frac{1}{4}$  kommer fra eksterne kilder som Bufdir og næringslivet.”

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

“70 prosent av budsjettet dekkes av eksterne, altså ikke fra sentralledet. Vi får blant annet penger fra kommunen, i tillegg til private aktører.”

Ikke kommunal klubbleder – K9

De store utgiftspostene for de ikke-kommunale aktørene er gjerne husleie og lønn. Dette er typiske driftskostnader som mange av tilskuddsordningene ikke dekker. Alle ikke-kommunale aktører vi har intervjuet, har trukket frem som en utfordring at det er få tilskuddsordninger som kan brukes til å dekke de faste driftskostnadene. I mange tilfeller er lokalene store for å kunne ha areal til å tilby ulike aktiviteter og ha plass til ungdommene. De ikke-kommunale tilbudene vi har vært i kontakt med er også i større grad lokalisert sentralt. Dette er også en faktor som bidrar til å drive opp leiekostnadene. I tillegg trekkes det frem at det er utfordrende at mange av tilskuddsordningene krever at prosjektet skal være nytt og innovativt, mens man ønsker mulighet å søke tilskudd til å drive aktiviteter som man vet at fungerer. Når mange av tilskuddsordningene også er krevende med tanke på rapportering og dokumentasjon, så bindes mye ansatte-ressurser opp til prosessene rundt tilskuddssøknader. At budsjettene er et «lappeteppe» av tilskudd med ulike føringer for bruk bidrar også til å gjøre det krevende for de som driver klubbene å få budsjettene til å henge sammen. Flere har også påpekt at tiden som brukes på søknader og rapporteringer heller burde vært brukt direkte på ungdommene.

“Det er et problem at det er lite penger til stillinger og drift generelt, særlig siden 70 prosent av utgiftene går til lønn og husleie. Det er mange aktivitetsmidler å søke på. Vi kan få penger til så mye pizza vi bare vil hele året, flust med penger til det, men en lønna stilling er det verre med.”

Ikke kommunal klubbleder – K9

“Det er et problem at mye av midlene stiller krav til bruk: for lite kan brukes til drift, og for mye til «nye og innovative» prosjekt. Det er ekstra arbeid å alltid finne på nye ting. Skulle gjerne ha hatt mer midler til drift og ting vi vet funker. For at vi skal kunne opprettholde et minimumsnivå på aktiviteter er vi avhengige

*av forutsigbare og tilstrekkelige tildelinger til drift – ansatte er en av de viktigste elementene i det å drive en åpen møteplass for ungdom.”*

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

“*Det er en utfordring at vi må finne på nye ting hele tiden når vi skal søke midler.”*

*Ikke kommunal klubbleder – K7*

“*Vi bruker mye tid på å søke om midler fra alle de ulike kildene.*

*I tillegg følger det mye rapportering knyttet til tildelingene.*

*I tilfeller hvor rammen er liten vil det ofte ikke lønne seg å søke.”*

*Ikke kommunal klubbleder – K2*

---

Et annet element er at tilskuddsordningene er tidsavgrensede, og ofte knyttet til et bestemt prosjekt. Dette igjen påvirker forutsigbarheten. De som har langsiktige avtaler med kommunen eller private aktører, trekker frem at dette er positivt og bidrar til å sikre forutsigbarhet og gjør det enklere å opprettholde tilbudene. Det trekkes også frem som positivt at Bufdir åpner for tilskuddsperioder på tre år. Ett av sentralleddene vi snakket med var bekymret for at aktiviteten knyttet til fritidsklubbtilbudet krever stadig mer av den sentrale potten med penger. Det tar ofte tid og penger å få rigget et fritidsklubbtilbud, og når tilbudet er etablert har de ulike fritidsklubbtilbudene blitt veldig avhengig av støtte fra sentrallet for å opprettholde tilbudet. Vår kontakt uttrykte at de hadde forventet at en større andel av driftsmidler skulle komme fra tilskuddsordninger eller andre eksterne kilder. Siden det ikke har skjedd har sentrallet sett at de må bidra med mer. Dette er ikke bærekraftig på sikt, og det ble gitt uttrykk for at toppen er nær. Også på klubbnivå ble det uttrykt usikkerhet knyttet til hvor mye støtte de kunne påregne fra sentrallet fremover.

---

“*Finansiering er uforutsigbar, selv midlene fra sentrallet er ikke sikre:*

*Vi vet ikke hvor mange lønnede stillinger vi har råd til neste år.”*

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

“Midlene fra kommunen var tidligere ettåring, men har nå blitt omgjort til treårig. Dette er veldig viktig for å sikre kontinuitet i tilbudet. Midlene fra de private oppleves som forutsigbare: Vi har et godt samarbeid med de private aktørene”

Ikke kommunal klubbleder – K9

“Finansieringen av klubben oppleves som uforutsigbar og kommer fra mange ulike kilder, hvor kommunen bidrar med den største enkeltsummen. Det er bare pengene fra kommune som er fast og forutsigbar. Med et totalbudsjett på rundt 6 millioner mangler vi 4 millioner for å lande budsjettet. Leie av lokale alene utgjør rundt 2,6 millioner i året. Finansieringen er et lappeteppes av tilskudd som har ulike føringer.”

Ikke kommunal klubbleder – K2

I en av casekommunene snakket vi også med personer i kommuneadministrasjonen som jobbet med tilskuddsordninger rettet mot frivilligheten, samt med koordinering av Bufdir-søknader. En av bekymringene til de vi snakket med var at det var lettere å få tilskudd til å starte opp en aktivitet enn det var å få tilskudd til å drifte den. Selv om kommunen hadde ulike tilskudd som frivilligheten kan søke på, ville ikke tilskudd fra kommunen være tilstrekkelig til å holde liv i aktivitetene. Vår kontakt pekte på at det blant de frivillige var forskjell på aktørene som har en større organisasjon i ryggen og de mindre frittstående aktørene. Blant de mindre frittstående aktørene ble fritidsklubbtilbudene ofte kortvarige da mange ikke klarer å videreføre tilbudet når Bufdir-midlene opphører. De frivillige fritidsklubbtilbudene som er knyttet til landsdekkende frivillige organisasjoner fremstår som mer robuste. Dette er i tråd med beskrivelsen fra sentralledet til den frivillige organisasjonen vi snakket med, hvor det ble uttrykt bekymring for at organisasjonen sentralt satt med ansvar for mye av finansieringen når fritidsklubbtilbudet var etablert.

Gjennomgående synes det å være et stort behov for mer forutsigbar finansiering av fritidsklubbtilbudene, og da særlig tilskudd som i større grad kan disponeres til å betale de faste driftskostnadene. Det er disse kostnadene som er den største utfordringen. Blant de vi snakket med var det i liten grad slik at de fikk støtte gjennom redusert eller gratis husleie. En av de nasjonale aktørene vi snakket med

opplevde at det ofte var rigide systemer hvor man søkte om midler hos en instans i kommunen for å betale husleie til en annen instans i samme kommune. En forenkling kunne spart både kommunen og den frivillige organisasjonen.

Alle ikke-kommunale tilbud vi har kartlagt er gratis, uten egenbetaling for de som benytter tilbudet. Dette inkluderer i mange tilfeller også gratis matservering i åpningstiden. Forutsigbarhet og kontinuitet trekkes frem som viktig, særlig for de mest sårbare blant brukerne av fritidsklubbtilbudet. Når finansieringen er uforutsigbar kan det bli vanskelig å opprettholde tilbudene selv om tilbudene er etterspurte og mye brukt.

## **8.2 Organisering og samarbeid**

Kommunene organiserer fritidsklubbtilbudet på forskjellig måte. Det varierer hvilken sektor fritidsklubben er plassert innenfor, og det varierer også hvorvidt kommunen selv har et kommunalt fritidsklubbtilbud. Videre vil det også variere hvordan det samlede fritidsklubbtilbudet er organisert når kommunen har mer enn én fritidsklubb. I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av hvordan kommunene vi har intervjuet har valgt å organisere tilbudet. Herunder vil vi også presentere refleksjoner som informantene våre har delt med oss i intervjuene.

Ansvar for fritidsklubbtilbudet er ofte lag inn under kultur, helse eller oppvekst. I hvilken grad man har en egen enhet for fritidsklubbene vil videre avhenge av størrelsen på kommunen eller omfanget av fritidsklubbtilbudet. Langt de fleste kommuner plasserer fritidsklubbtilbudet under enhet for kultur.

Ingen av kommunene som er en del av denne kartleggingen har organisert fritidsklubbtilbudet sammen med enhet for oppvekst eller enhet for helse. Alle har organisert tilbudet sammen med kultur eller fritid på en eller annen måte. Noen har enhet for kultur og fritid, andre har en enhet for samfunn hvor kultur er en sektor og fritid er en sektor. I kartleggingen har vi spurt hvilken organisering som er i kommunen, og om organiseringen oppleves som hensiktsmessig.

Det ble av flere trukket frem at de var fornøyde med at de ikke var organisert sammen med de store tjenestene som skole eller helse. Som en liten ikke-lovpålagt tjeneste var det mange som fryktet at en organisering sammen med helse eller skole ville gjøre at man var mer utsatt for budsjettkutt.

## Samarbeid internt i kommunen og mellom kommunen og de ikke-kommunale tilbudene

Fritidsklubbtilbudet er ofte innrettet med intensjon om å være forebyggende. Flere av de vi har snakket med i kartleggingen har trukket frem koblingen mellom det sosialfaglige og det kulturfaglige, hvor det ble beskrevet som at «vi jobber forebyggende, men bruker kultur som metode». For å nå ut med det forebyggende arbeidet er samarbeid med andre instanser i kommunen veldig viktig, og for de ikke-kommunale er det viktig at man er inkludert på ulike samarbeidsarenaer i kommunen. Vi har derfor undersøkt hvordan både de kommunale og de ikke-kommunale aktørene opplever at samarbeidet fungerer. Først og fremst hvorvidt fritidsklubbene er inkludert i samarbeid, dernest hvordan samarbeidene fungerer, og hva som skal til for å få til gode samarbeid.

Mange kommuner har tatt i bruk SLT-modellen, som er en modell for samordning av rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge<sup>34</sup>. Målet er å fremme gode og trygge oppvekstvilkår gjennom å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunen og politiet. Blant våre casekommuner benyttes SLT-modellen eller lignende samarbeidsnettverk. I kommunene med slike samarbeid ble de kommunale fritidsklubbene inkludert, og i noen tilfeller også de ikke-kommunale. Det ble trukket frem at slike samarbeid var veldig verdifulle og bidro til at man hadde informasjon om utfordringsbildet og var bedre rustet til å målrette tiltak. Selv om man ikke hadde SLT-nettverk ble det trukket frem hvordan internt samarbeid i kommunen var viktig med tanke på det forebyggende arbeidet på fritidsklubben.

---

“SLT-møtene gjør at vi får innblikk i problemområdene og utfordringer som rører seg blant barn og unge. Gjennom slike møtepunkter kan vi bedre samkjøre tiltak.”

Kommuneadministrasjon – K2

<sup>34</sup> <https://konfliktraadet.no/slt-modellen/>

“Vi samarbeider med oppvekstgruppa. Snakker jevnlig sammen og prøver å fange opp de som holder på å falle ut.”

Kommunal klubbleder – K8

---

Størrelsen på kommunen er et element som har blitt trukket frem som en faktor som kan ha betydning for samarbeidet internt i kommunen. Det blir særlig trukket frem at det kan være en fordel å være liten kommune siden det ofte er enklere å utveksle informasjon på tvers av etater. Dette henger sammen med at samme person ofte har flere roller.

---

“Samarbeidet innad i kommunen er bra. Delvis henger det nok sammen med at vi er ganske små. Mange av de ansatte har flere roller innad i kommunen, så samarbeidet på tvers av sektorer skjer naturlig.”

Kommuneadministrasjon – K6

“I en liten kommune er miljøene mindre hvor de ansatte ofte har «flere hatter». Det kan gjøre samarbeidet lettere, siden samme person kan ha ansvar både for fritidsklubber og det forebyggende arbeidet. I en stor kommune opplever jeg at samarbeidet er vanskeligere siden det er vanskeligere å komme i kontakt med riktig person i en stor organisasjon. Men samtidig er fritidsklubben del av et større fagmiljø, noe som gir økt profesjonalisering. Det har betydning for omdømmet, og kan igjen gjøre samarbeid lettere.”

Kommunal klubbleder – K1

---

En av klubblederne som var del i kartleggingen hadde erfaring med å være eneste fritidsklubb i en liten kommune og å være del av en større kommune med mange fritidsklubber. Selv om det opplevdes som litt mer utfordrende å samarbeide på tvers i en større kommune ble det samtidig trukket frem at fritidsklubbfeltet ble mer profesjonalisert gjennom å være del av et større fagmiljø i en stor kommune. Dette

opplevdes som positivt for omdømmet til fritidsklubbfeltet, noe som igjen gjorde at man var en mer attraktiv samarbeidspartner.

Det at små kommuner opplever samarbeid som enklere kan også ses i sammenheng med at mange samarbeid oppleves å være personavhengige. Dette kommer frem både i samtaler med ansatte på et høyere nivå i kommunen, i samtaler med klubbledere og i samtaler med ikke-kommunale aktører. Selv om fritidsklubbene er del av formaliserte nettverk som for eksempel SLT, så er det mange ikke-formaliserte samarbeid som er viktig. Dette kan for eksempel være samarbeid med skolene når fritidsklubbene og skolene er samlokalisert.

---

“Samarbeid er veldig personavhengig – fra begge sider.”

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

“Vi har mange samarbeid som ikke er forankret og formalisert. Ofte blir samarbeidene personavhengig. For å få til samarbeid er man ofte avhengig av at det er ildsjeler som ser verdien av samarbeidet. Vi har også opplevd at fordommer om hva en fritidsklubb er kan gjøre samarbeidet vanskelig.”

*Kommuneadministrasjon – K2*

“Det er ikke noe formelt samarbeid med andre kommunale tjenester rettet mot ungdom. Men; siden de ansatte har vært her i mange år har de opparbeidet god kontakt med personer som jobber i andre relevante tjenester.”

*Kommunal klubbleder – K7*

---

I flere sammenhenger har fritidsklubbfeltets omdømme blitt sett i sammenheng med samarbeid. Både gjennom at fritidsklubbfeltet profesjonaliseres når man kan ha større fagmiljøer, som igjen kan gi feltet bedre omdømme og mer attraktive samarbeidspartnere, men også at fordommer om hva en fritidsklubb er kan være et hinder for gode samarbeid. Det at fritidsklubbtilbudet ikke er lovpålagt har av andre blitt trukket frem som en faktor som gjør at det er ekstra viktig med godt omdømme for å sikre samarbeid. Gjennom samarbeid kunne man synliggjøre verdien av arbeidet



som ble gjort i fritidsklubbene. På den annen side ble det påpekt at nettopp derfor var det også vanskelig å så nei til samarbeid selv om man egentlig ikke hadde kapasitet.

---

“Siden vi ikke er lovpålagt har omdømme vært ekstra viktig. Det gjør at vi alltid føler at vi må være en positiv samarbeidspartner siden vi er avhengig av at andre ser verdien av tilbudet. Det har nok kanskje ført til at vi noen ganger har strekt oss ekstra langt.”

Kommuneadministrasjon – K4

“Det er viktig å være synlig og tilgjengelig og aktuell for samarbeid med andre.”

Kommuneadministrasjon – K1

---

De ikke kommunale fritidsklubbene vi snakket med hadde ulik erfaring med tanke på samarbeid med kommunen. To av aktørene opplevde at de var inkludert i kommunens samarbeidsforum, mens én aktør med aktivitet i tre ulike kommuner opplevde at grad av samarbeid ble veldig personavhengig og lite formalisert. Dette opplevdes som lite robust, og førte til at de ikke-kommunale fritidsklubbene ofte ble koblet på litt for sent når det rørte seg noe i ungdomsmiljøene i kommunene.

---

“Kommunen samarbeider som regel mer internt om fritidstilbudet til barn og unge enn med frivilligheten. Vi har nok mer behov for å samarbeide med kommunen enn kommunen har behov for å samarbeide med oss. Konsekvensen er at vi ofte blir koblet på litt for sent når det skjer noe i ungdomsmiljøene. Jeg tror ikke vi blir glemte med vilje, men det skjer nok fordi andre etater ikke tenker på oss.”

Ikke kommunal klubbleder – K3

---

De ikke-kommunale fritidsklubbene som i større grad var inkludert i kommunale samarbeidsnettverk uttrykte at de var fornøyde med samarbeidet og

kontaktpunktene opp mot kommunen. Én aktør trakk særlig frem viktigheten at de i tillegg hadde god kontakt med skolene. Selv om omdømme ikke ble nevnt eksplisitt, så var begge disse aktørene med godt samarbeid tydelig på at de opplevde at arbeidet de gjorde ble verdsatt i kommunen.

---

“Vi er inkludert i kommunens samarbeidsnettverk. I tillegg har vi god kontakt med skoler. Vi føler oss inkludert og opplever at arbeidet vi gjør blir verdsatt i kommunen.”

*Ikke kommunal klubbleder – K9*

“Vi har utstrakt samarbeid med kommunen, og er inkludert i SLT-møter som eneste representant for frivilligheten. Opplever at kommunen ser verdien av frivilligheten og legger godt til rette for samarbeid.”

*Ikke kommunal klubbleder – K7*

---

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at det er mange gode samarbeid, men mange samarbeid avhenger av at det er personer som ser verdien av fritidsklubbens rolle. Særlig tilbudene som er i regi av frivilligheten er utsatt for å ikke inkluderes på viktige samarbeidsarenaer. Men også internt i kommunen kan det virke som at fritidsklubbene må jobbe for å bli inkludert i samarbeid, og da er det særlig fritidsklubbfeltets omdømme som trekkes frem som en faktor som kan påvirke samarbeid. I den sammenheng er fritidsklubben som en ikke-lovpålagt oppgave et element som bidrar negativt.

På spørsmål om hva som skal til for å bedre samarbeid blir det blant annet påpekt at det er viktig at man setter av tid og ressurser til å utvikle gode samarbeid. I den aktuelle kommunen hadde man laget planer for det tverrsektorielle samarbeidet, men det var vanskelig å gjennomføre planene så lenge det ikke var disponert ressurser til å følge opp intensjonene. Alle vi har snakket med har vært tydelig på at det er potensiale for mer samarbeid, og at det er mye å hente på å samarbeide mer – både innad i kommunen, men også mellom kommunen og frivilligheten. For å utvikle samarbeidene er ressurser en nøkkel, men det er også viktig med synliggjøring av hva fritidsklubbene kan bidra med. I mange av kommunene var nedstengingen

i forbindelse med koronapandemien en øyeåpner innad i kommunen hvor betydningen av fritidsklubbene ble bedre kjent. I tillegg har det vært viktig at flere nasjonale utredninger trekker frem fritidsklubben som et viktig tilbud, og ikke minst har det betydning at fritidsklubbene er en del av den kulturelle grunnmuren.

---

“Kommunen har utarbeidet en plan for tverrsektorielt samarbeid, men det er ikke satt av tid og ressurser til å følge opp intensjonene i planen.”

Kommuneadministrasjon – K2

“Det har vært veldig positivt for feltet at vi er inkludert i den kulturelle grunnmuren. Det gjør at det stilles krav til å skape samarbeid. Fritidsklubb uten samarbeid med andre tjenester i kommunen har ikke like stor verdi.”

Kommuneadministrasjon – K4

“Vi har akkurat omorganisert det tverrfaglige samarbeidet i kommunen. Det har blitt tydelig at vi må inkludere også idrettslag og andre frivillige og ideelle aktører med tilbud rettet mot barn og unge. Fritidsklubbene har en viktig rolle, og vi må bli bedre til å samarbeide. Det er viktig at fritidsklubbene informeres om hendelser på andre arenaer, og tilsvarende at fritidsklubbene holder skoler og andre orientert om ting som skjer på klubben. Vi har fått i gang jevnlig tverrfaglige samarbeidsmøter.”

Kommuneadministrasjon – K5

---

En ikke-kommunal aktør var tydelig på at man gjerne så at det var formaliserte treffpunkter som inkluderer de frivillige aktørene. Dette ble trukket frem som en måte å gjøre samarbeidene mindre personavhengig, og dermed mer robust for utskifting av personer i de ulike rollene.

---

“Det er viktig for samarbeidet at det opprettes flere treffpunkter. Da kan man knytte kontakt og bli bedre kjent på tvers av organisasjoner. En formalisert ordning med jevnlig møter kunne gjort samarbeid mindre sårbart, så når en person forsvinner ut av nettverket så kan neste person raskt komme i kontakt med andre aktører.”

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

---

### 8.3 De ansatte og frivillige på fritidsklubbene

Det er ikke noen føringer på hvilken kompetanse de klubbansatte skal ha, og det er heller per nå ikke noen utdanningstilbud som er rettet mot ansatte på fritidsklubbfeltet. I dette avsnittet presenterer vi funn fra intervjuundersøkelsen hvor vi har kartlagt størrelsen på stillingene til de ulike rollene på fritidsklubbene, samt om det er ønske om bestemt kompetanse når det rekrutteres personell. Videre har vi undersøkt om det legges til rette for at de ansatte på fritidsklubbene får kompetanseheving. I gjennomgangen har vi to perspektiver når vi sammenligner forhold rundt ansatte i de kommunale fritidsklubbene; i) størrelse på kommunen, og ii) organisering tilbudet. Vi ønsker å belyse eventuelle forskjeller avhengig av størrelsen på kommunen, og hvorvidt innretningen på tilbudet har betydning for blant annet rekruttering. For de frivillige tilbudene har vi kartlagt hvordan frivillige og ansatte disponeres, samt krav til kompetanse både for de frivillige og de ansatte.

#### Kompetanse og rekruttering i kommunale fritidsklubber

Blant de kommunale fritidsklubbene kan vi i hovedsak skille mellom kommuner som velger å organisere fritidsklubbtilbud med flere klubbtilbud underlagt samme klubbleder. Dette gjør at kommunen kan tilby større stillingsbrøker til klubbleder. På den andre siden har vi kommuner som organiserer tilbudet med en klubbleder per fritidsklubb. Denne organiseringen gir ofte flere mindre stillinger for å drifte fritidsklubbtilbudet. Blant kommunene vi har intervjuet har vi eksempler på både små og store kommuner innenfor begge organiseringene.

Vi har tre kommuner som er relativt små, eller som har en spredt bosetting. Blant disse har to av kommunene to fritidsklubber, mens den tredje bare har en fritidsklubb. De mindre kommunene med to fritidsklubber har organisert seg ulikt, hvor den ene kommunen har ansatt én klubbleder i 80 prosent stilling med

ansvar for begge fritidsklubbtilbudene. Den andre kommunen har desentralisert klubblederrollen, hvor hver av de to fritidsklubbene har en klubbleder i 25 prosent stilling. Denne kommunen opplevde at det var vanskelig å sikre stabilitet, og man jobbet for å klare å utvide klubblederstillingen. Hovedsakelig ønsket man å få til en ordning hvor miljøarbeider på skolen får fritidsklubbansvar som en del av sin stilling. Siden det var relativt store avstander mellom de to fritidsklubbene ble det ikke sett på som hensiktsmessig å gi samme person ansvaret for begge klubbene. I tillegg opplevde denne kommunen at det var utfordrende å rekruttere lokalt, noe som førte til at klubblederne allerede hadde lang reisevei. Både de små stillingsbrøkene og utfordringene med å rekruttere lokalt var faktorer som ble trukket frem som bidrag til ustabiliteten. I tillegg er fritidsklubarbeid mye kveldsarbeid, som også kan oppleves som negativt. Kommunen med én klubbleder i 80 prosent stilling uttrykte ikke at det var rekrutteringsutfordringer.

Den tredje distriktkommunen som bare har én fritidsklubb har ansatt klubbleder i 30 prosent stilling. I denne kommunen jobbet de med å prøve å øke stillingen til 50 prosent, men siden kommunen har svak økonomi var det usikkert om det var gjennomførbart. Klubblederen var tydelig på at det var vanskelig å drifte fritidsklubbtilbudet innenfor 30 prosent, og i realiteten jobbet klubblederen mer enn dette. Særlig var det mye av tiden som gikk med til søknader og rapportering som klubblederen mente heller burde vært brukt direkte med ungdommene. Det var vanskelig å rekruttere klubbleder, noe som hadde ført til at man en periode ikke hadde hatt fritidsklubbtilbud i kommunen. Ingen av de tre mindre kommunene hadde kompetansekrav til klubbleder. Det ble i liten grad prioritert kompetanseheving. Kommunene med små stillinger trakk frem nettopp de små stillingene som et hinder for å sende de ansatte på kurs eller annen form for kompetanseheving. Siden det meste av stillingen var knyttet til fritidsklubbens åpningstid, var det vanskelig å sende de ansatte på kurs uten å stenge fritidsklubbtilbudet.

Blant de større kommunene i kartleggingen er det også variasjon. Den største kommunen som er med i kartleggingen har en organisering hvor klubbleder primært har ansvaret for én fritidsklubb. Klubblederens arbeidstid er knyttet til åpningstiden, hvor det også er regnet inn tid til klargjøring og opprydding. I tillegg har klubblederne fleksibel arbeidstid på en til to timer per uke som går med til blant annet møter, innkjøp, søknadsskriving, rapportering og planlegging. De fleste fritidsklubbtilbudene har åpent én dag per uke, så det blir små stillingsbrøker.

De små stillingsbrøkene trekkes frem som utfordrende med tanke på å etablere mer samarbeid mellom klubbl lederne på tvers av fritidsklubbtilbudene. I tillegg til klubbl lederne er det én til to ansatte som er til stede i åpningstiden. Noen av fritidsklubbene supplerer også med frivillige eller studenter.

«Små stillingsbrøker og mye kveldsarbeid gjør det krevende. Vi har åpent mange steder med relativt kort åpningstid. En del kombinerer fritidsklubbjobben med å jobbe som musiker eller kunstner. Disse ønsker gjerne å jobbe deltid. Det å jobbe som klubbl leder er en intens jobb, og ikke nødvendigvis noe man ønsker å gjøre på fulltid.»

Kommuneadministrasjon – K2

En annen stor kommune har valgt en annen organisering, hvor ni av ti klubbl ledere er ansatt i full stilling, mens én har en 50 prosent stilling. Ansvar for fritidsklubbene er fordelt mellom klubbl lederne slik at den enkelte har ansvar for én til to fritidsklubber. Siden mye av fritidsklubbens åpningstid er på ettermiddag og kveld, har en typisk full stilling 2,5 dager arbeid på dagtid og 2,5 dager med arbeid på kveldstid. Blant klubbl ledernes ansvar inngår søking på aktivitetsmidler med tilhørende rapportering. I tillegg til klubbl lederne har man små stillinger på fritidsklubbene for å ha flere til stede i åpningstiden. Småstillingene er typisk besatt av studenter, mens klubbl lederen typisk har tre-årig høyere utdanning innenfor ulike fagretninger. Blant klubbl lederne har noen uttrykt ønske om å bygge på til en master. Dette er noe kommunen ønsker å legge til rette for så lenge masterutdanningen oppleves som relevant for fritidsklubbjobben.

Blant kommunene vi intervjuet har vi også en middels stor kommune med ganske sentralisert bosetting. Her har man valgt å organisere fritidsklubbansatte i ett felles team for kommunen i stedet for å knytte ansettelsen til en bestemt fritidsklubb. Dette ble trukket frem som et middel for å styrke samarbeidet mellom klubbene fremfor at det konkurreres om å ha høyest besøkstall. En slik organisering ga også mer fleksibilitet med tanke på sammensetning av kompetanse på de ulike klubbene, eller muligheter til å koble klubbarbeidere med ungdomsgrupper dersom det var hensiktsmessig. Stillingsbrøkene varierer mellom 5 prosent og 80 prosent. Totalt har kommunen sysselsatt ca. åtte årsverk på fritidsklubbene, fordelt på drøyt 30 ansatte.

Kommunen har ikke en plan for kompetanseutvikling, men har ennå ikke sagt nei til noen som har uttrykt ønske om å delta på kurs. Særlig så man et økende behov for digital kompetanse blant lederne på fritidsklubbene. Som eneste kommune i kartleggingen har denne kommunen krav til kompetanse når de rekrutterer klubbansvarlige. Tidligere var det ikke noe krav til kompetanse, noe som innebar at selv om de ansatte en med høyskoleutdanning så ble ikke dette reflektert i lønnen. Etter omleggingen blir klubbansvarlig lønnet ut fra utdanningsnivå. Blant de ansatte er det en miks av personer med sosialfaglig og kulturfaglig bakgrunn, men felles er at de har utdanning som er rettet mot barn og unge. Den samme omleggingen førte også til at klubbarbeidere, i mindre stillingsbrøker, med utdanning som barne- og ungdomsarbeider får et ekstra tillegg.

Gjennomgående for alle de kommunale fritidsklubbtilbudene, uavhengig av hvordan de er organisert og størrelsen på kommunen, er at fritidsklubbarbeid har ukurant arbeidstid og krever mange småstillinger for å sikre at det er nok personer til stede i åpningstiden. Dette bidrar til at det kan være vanskelig å rekruttere til jobbene, og også sikre kontinuitet blant klubbarbeiderne. Rekrutteringsutfordringene er nok likevel større i de små distriktskommunene, hvor tilgangen på studenter, og andre som er interessert i deltidsjobber, er dårligere. Det er likevel noen kommuner som har klart å organisere tilbudet slik at man har flere med større stillingsbrøker, noe som gir et mer robust tilbud og mer rom for blant annet å delta på kursing og kompetanseheving. Mulighetene til å tilby større stillingsbrøker henger delvis sammen med hvordan man har valgt å organisere tilbudet, men det henger også tett sammen med tilgang på finansiering. Veldig mange av fritidsklubbtilbudene har marginal finansiering, og har et minimum av ansatte for å holde tilbudet åpent. Samtidig er det mange av deltakerne i fritidsklubbene, særlig blant de utsatte gruppene, som har særlig behov for voksenkontakt. Da kan en marginal bemanning være utfordrende.

---

“Den gruppen vi absolutt trenger å møte med fritidsklubbtilbudet er ofte de ungdommene som søker ekstra voksenkontakt. Det kan være ekstra utfordrende når vi har et stort bygg med få voksne.”

Kommuneadministrasjon – K2

Det har i liten grad vært et tema at kommunene ikke klarer å rekruttere riktig kompetanse. Til en viss grad kan nok dette være et resultat av at man gjerne er åpen for mange typer kompetanse siden arbeidet på en fritidsklubb innebærer mange forskjellige små og store oppgaver. Rekrutteringsutfordringene i de små kommunene virket i større grad å være knyttet til hvorvidt man fikk søkere på stillingen. En kommune trakk frem at det kan være krevende at det ikke bare er kultur som inngår i arbeidsoppgavene for en fritidsklubbarbeider, og når det da er bedre lønn som kulturarbeider på kulturskolen kan det påvirke rekrutteringen. Selv om mange hadde en kulturfaglig bakgrunn blant de ansatte i fritidsklubben, så kommunen at det var et økende behov for miljøarbeidere eller personer med en sosialfaglig bakgrunn. Blant de øvrige kommunene var det mange som trakk frem at de hadde en mikse av sosialfaglig og kulturfaglig kompetanse blant de ansatte. Den økte etterspørselen etter tilbud som inkluderer datakultur har også bidratt til et økende behov for grunnleggende IT-kompetanse i miksen av klubbarbeiderne. Det ble likevel påpekt at mange av ungdommene hadde mye kompetanse på dette feltet, noe som gjorde at man klarte å sørge for et tilbud så lenge det var noen ansatte som hadde noe grunnleggende IT-kompetanse.

Vi ser også at det blant de kommunale tilbudene er innslag av frivillige som bidrar i åpningstiden. Det virker som det er litt mer tilfeldig innslag, og i noen tilfeller er det tidligere deltakere i fritidsklubben som er for gamle til å delta i tilbudet, men som fortsatt har behov for rammene som fritidsklubben representerer.

---

“Vi har noen eksempler på ungdommer som har passert 20 år, men som fortsatt har behov for tilbudet på fritidsklubben. Disse har blitt inkludert som frivillige i fritidsklubbtilbudet.”

Kommuneadministrasjon – K4

---

### Kompetanse og rekruttering i ikke-kommunale fritidsklubber

Blant de ikke-kommunale fritidsklubbene har vi kartlagt hvordan tilbudet er organisert med miksen av ansatte og frivillige, samt eventuelle krav til kompetanse. Siden tre av informantene representerer fritidsklubbtilbud innenfor samme konsept



fordelt på fem ulike kommuner og ni ulike fritidsklubber, er det en del som er felles. Den siste informanten representerer et frittstående ikke-kommunalt tilbud.

Felles for alle de ikke-kommunale tilbudene som inngår i kartleggingen er at antall frivillige som benyttes i åpningstiden ligger mellom fem og ti. I tillegg blir det i varierende grad brukt ansatte-ressurser i åpningstiden. Tilbudet som oppga å ha fem frivillige på jobb under åpningstiden, hadde i tillegg én ansatt til stede for å følge opp de frivillige og være støtte. Dette ble gjort likt på de fire fritidsklubbene som informanten hadde ansvaret for. I en annen region hadde den samme organisasjonen valgt en annen organisering, hvor de fast ansatte i større grad hadde en administrativ og tilretteleggende rolle, mens de frivillige var de som hadde hovedansvaret i åpningstiden. De ansatte hadde en mer passiv rolle i åpningstiden, men i perioder med hendelser og utfordringer måtte de ansatte bistå i åpningstiden i større grad. Den frittstående ikke-kommunale fritidsklubben hadde også 5-7 frivillige som bidro med aktivisering under åpningstiden. I tillegg var det to ansatte på jobb. De frivillige i det frittstående ikke-kommunale tilbudet var i stor grad ungdommer, med noen få unntak.

For å drifte disse ulike tilbudene med bruk av fem til ti frivillige var det behov for mange frivillige siden de frivillige roterte gjennom en turnusordning. Flere oppga å ha en gruppe på rundt 100 frivillige. Det opplevdes i noen tilfeller som krevende å rekruttere nok frivillige. Flere av informantene oppga at det var økt etterspørsel etter tilbudet, men at tilgangen på frivillige gjorde at man måtte holde igjen. I ett av tilfellene var man også avhengig av å ha flere ansatte dersom tilbudet skulle utvides med økt åpningstid.

Fritidsklubbtilbudet som er en del av et nasjonalt konsept, opplever at man kunne tilby mye kursing til de frivillige gjennom organisasjonen. Dette ble sett på som positivt og trukket frem som et element som gjorde det mer attraktivt å være frivillig hos dem.

Blant de fast ansatte var det stor bredde. En oppga å ha både kokk, slakter og politi blant de ansatte, mens en annen hadde en miks av sosialfaglig eller pedagogisk kompetanse. Mer enn en bestemt faglig bakgrunn var at personene var motivert for jobben. Som det også ble påpekt i intervju med de kommunale fritidsklubbene, så er fritidsklubbarbeider en spesiell type jobb som innebærer at man må ta løse mange ulike oppgaver.

---

“Det er en spesiell type jobb som krever at de ansatte kan være «potet». Jobben er en livsstil som krever et ekstra engasjement. Da er det viktigere at de er motivert for jobben enn at de har en bestemt fagbakgrunn.”

*Ikke kommunal klubbleder – K3*

---

Blant informantene i de ikke-kommunale tilbudene har en også tidligere erfaring som leder ved en kommunal fritidsklubb. Det ble derfor reflektert rundt fordeler og ulemper ved offentlig og frivillig drevne tilbud. For denne personen opplevdes det å være et større handlingsrom i det frivillige tilbudet sammenlignet med den kommunale fritidsklubben som personen hadde erfaring fra. Dette ble sett i sammenheng med at de frivillige hadde tilgang til å søke en del private midler som ikke var tilgjengelig for de kommunalt drevne fritidsklubbene. På samme tid var det i det kommunale systemet større muligheter for å knytte til seg folk med spisskompetanse til å jobbe på feltet. Dette igjen kunne bidra til mer profesjonalisering sammenlignet med et tilbud som driftes ved bruk av frivillige. Selv om profesjonalisering kunne være bra, trakk informanten også frem at for arbeid i fritidsklubber kunne bred kompetanse og erfaring være en vel så stor styrke som en mer spisset kompetanse. Verdien av frivilligheten i seg selv ble også trukket frem, hvor det at ungdom møter ungdom som er frivillig og gjør noe gratis fordi de bryr seg kan være en øyeåpner og gi et positivt inntrykk.

Oppsummert kan vi si at både blant de kommunale og de ikke-kommunale tilbudene har man noen utfordringer knyttet til å ha nok folk til å møte etterspørselen. Flere oppgir å være underbemannet, og man har i mange tilfeller et minimum av ansatte i åpningstiden. De ikke-kommunale tilbudene kan i større grad ha flere ansvarlige på jobb i åpningstiden gjennom at de supplerer med frivillige. Både blant de kommunale og de ikke-kommunale synes det å være mange ildsjeler som står på for å lage et tilbud. Særlig i mindre kommuner, som i tillegg sliter med rekrutteringen, er det grunn til å være bekymret for at mye av tilbudet avhenger av ildsjeler som er villig til å stå i jobben med en liten stillingsprosent, ukurant arbeidstid og marginale budsjetter. Et mål for feltet bør være å jobbe for å få på plass flere større stillinger og en mer robust finansiering. Man kommer likevel ikke bort fra mye kveldsarbeid og deltid for sikre at man har tilstrekkelig bemanning i åpningstiden.

## 8.4 Innhold i fritidsklubbtilbudet

Når vi har kartlagt hvilket tilbud fritidsklubbene har, er det stor variasjon både innad i kommuner og mellom kommuner. Det som likevel synes å gå igjen er at tilbudene som retter seg mot junior (5.-7. trinn) er desentralisert og ofte enten samlokalisert eller i nærheten av en skole. For de mer ungdomsrettede tilbudene (ungdomsskole og eldre) er trenden at fritidsklubben er lokalisert mer sentralt i kommunen. Dette gjelder særlig for de større kommunene. De ikke-kommunale tilbudene vi har kartlagt er gjerne lokalisert sentralt og rettet mot unge i ungdoms- og videregåendealder.

Selv om det også er mange eksempler på desentraliserte tilbud for de eldre ungdommene, var begrunnelsen for et mer sentralisert tilbud at dette var noe ungdommene selv etterspurte. Delvis henger det sammen med at unge blir mer mobile etter hvert, og mange søker da mot mer sentrale deler i kommunen. For å sikre at disse har et tilbud og et sted å være var det ønskelig å ha sentrumsnære tilbud. Samtidig var det særlig i en kommune et uttalt ønske om å ha desentraliserte tilbud med gode tilbud i lokalmiljøene nettopp for å hindre at ungdommene trakk mot sentrum. En annen kommune pekte på viktigheten av lokalisering for å være nær der ungdom møttes, og kanskje særlig i områder hvor ungdom var involvert i negativ adferd. Samtidig kunne det være krevende hvis tilbudet ble for sterkt assosiert med den negative adferden, da det kunne gi fritidsklubben dårlig omdømme.

---

“Plassering av tilbudet er viktig. I enkelte områder skjer det mye i ungdomsmiljøet. Personer langt ned i alder kan også være involvert i miljøer med utfordrende og negativ adferd. Her er behovet stort for arenaer som kan virke forebyggende og byggende. Samtidig er det ikke nødvendigvis heldig å etablere tilbud der det er for mye negativt som skjer.”

Kommuneadministrasjon – K2

---

I mindre kommuner og kommuner med spredt bosetting ble store avstander og dårlig kollektivtilbud trukket frem. For å nå flest mulig ble fritidsklubbtilbudene lokalisert nær skoler. Man klarte likevel ikke å treffe alle. En kommune hadde en løsning hvor det var tilbud om å få refundert skyssutgifter. Dette var ikke en mye brukt ordning, selv om mange foreldre stilte opp med transport. Gratis buss og andre skyssmuligheter ble også trukket frem av flere, men for mange kommuner ble økonomi et hinder for å få til dette. For å nå ut til flere har digital fritidsklubb vært en alternativ arena, både for kommuner med store avstander, men også i kommuner som jobber alternativt for å nå ungdommer som det kan være vanskelig å få til å komme på den tradisjonelle fritidsklubben.

---

“Spredt bosetting og et dårlig kollektivtilbud gjør det vanskelig for ungdom å møtes. Det går ingen busser mellom befolkningssentrene, og ungdommene er derfor avhengig av foreldre som stiller opp. Dette kan være problematisk siden fritidsklubben skal være et tilbud for alle. Gjennom å styrke det digitale tilbudet håper vi å kunne knytte ungdommene i kommunen tettere sammen.”

Kommuneadministrasjon – K6

“Vi arrangerer også digital fritidsklubb på discord for å nå ut til så mange som mulig. Når vi hadde LAN-party kom flere av ungdommene som vanligvis bare bruker det digitale tilbudet.”

Kommunal klubbleder – K8

“Gjennom å ha et digitalt tilbud treffer vi mange som ellers ikke deltar på fritidsklubb eller andre fritidsaktiviteter. I tillegg har vi spill-skole hvor de møtes fysisk for å øve på gaming som et lag og snakke strategi med en trener. Vi har opplevd at personer som er bestevenner online, men aldri før har snakket sammen fysisk, innser at de går på samme skole. Jevnt over for den utsatte gruppen er et savn om tilhørighet. Det kan også gjelde andre ting enn gaming – for eksempel musikk.”

Kommuneadministrasjon – K4

Et hovedfokus for fritidsklubbene er at det skal være en sosial møteplass for barn og unge, men samtidig har flere vært tydelig på at fritidsklubben også må være noe mer enn bare en plass å «henge». Alle tilbudene i kartleggingen er tydelig på at man ønsker å legge til rette for medvirkning gjennom å ha egne ungdomsråd på fritidsklubbene. På den måten prøver man å sikre at innholdet i tilbudet, så langt det er mulig, er i tråd med det ungdommene etterspør. Det vil likevel være noen begrensninger på hva den enkelte fritidsklubb kan tilby av aktiviteter, siden tilgang på lokaler legger føringer for tilbudet. Blant tilbudene vi har kartlagt er det mange som har en tradisjonell fritidsklubb med ulike kombinasjoner av brettspill, dans, musikk, biljard, bordtennis og air hockey. Dette synes å være tilbud som de fleste klarer å legge til rette for uavhengig av hvilke lokaler fritidsklubben har til disposisjon. I tillegg er enkel matserving et viktig element, og flere har trukket frem at måltidet har blitt enda viktigere den senere tiden.

Fritidsklubber som har egne hus med mange rom kan ofte tilby mer, og kan legge til rette for spesielle kulturaktiviteter eller ha egne gamingrom o.l. Noen fritidsklubber har valgt å spisse tilbud for eksempel rettet mot spilling – både brettspill, gaming, e-sport, rollespill etc., eller at det er større aktivitetshus med rom for ulike kulturuttrykk som også fungerer som en åpen møteplass. Slike tilbud stiller ofte større krav både til lokalene og til kompetanse hos de ansatte, og dermed også økonomiske ressurser.

---

“Noen av bydelshusene og grendehusene har flere rom som er mer tilrettelagt for spesielle kulturaktiviteter. Hva vi kan tilby henger ofte sammen med hvilke fasiliteter vi råder over.”

Kommuneadministrasjon – K1

“Lokalene legger føring for tilbudet. Vi har nylig fått lokaler i sentrum. Disse er tilpasset behovene for en fritidsklubb, og har store arealer som gir større mulighet for innhold. Tidligere var tilbudet samlokalisert med kultur. Det var ikke heldig siden betalt aktivitet får prioritet.”

Kommuneadministrasjon – K4

«Fritidsklubbene våre har dårlige lokaler. Fritidsklubbene blir stående med «restlokaler» som ingen andre ønsker. Ett av lokalene er så dårlig at vi egentlig burde stengt, men da vil vi stå igjen med et dårligere alternativ: fravær av tilbud.»

Kommuneadministrasjon – K5

---

Mange av de kommunale fritidsklubbtilbudene er samlokalisert med andre kommunale tjenester. I noen tilfeller deler de lokaler med kulturskolen eller andre kulturinstanser, mens det oftere synes å være samlokalisert med skolene på en eller annen måte. Noen fritidsklubber var lokalisert i skolenes bomberom, mens andre hadde vært planlagt inn når det ble bygd ny skole med egne lokaler, men hvor man hadde sambruk på skolekjøkkenet. Andre igjen opplever at fritidsklubben blir gitt arealer som er «til overs». Et eksempel er en kommune som skulle bygge nye lokaler til fritidsklubben på skolen, men dette ble etter hvert omgjort slik at skolen skulle få nye lokaler, mens fritidsklubben får tilgang på gamle lokaler på skolen som da frigjøres. En kommune trakk frem at de hadde varierende erfaring med å samlokalisere fritidsklubben på skolens område. Det som ble trukket frem som en klar fordel med samlokalisering, var når samlokaliseringen førte til et tettere samarbeid med skolen. Dette gjorde at man nådde ut til flere, særlig sårbar ungdom. Samtidig er det tydelig at det kan være utfordrende å ha sambruk med skole siden skolene har sine lovpålagte oppgaver som naturlig nok må prioriteres, men det kan føre til at fritidsklubben ikke alltid har tilgang på lokaler når de ønsker. Argumenter for å plassere fritidsklubben på skolen eller i nærheten av skolen er at man da er til stede der barn og unge i kommunen oppholder seg. Som et alternativ til plassering på skole, har plassering langs skolevei blitt trukket frem som et alternativ.

---

«Arealene vi disponere på skolene er definert som fritidsklubbens lokaler, og vi styrer de fullt ut selv. Det ble likevel tydelig i forbindelse med krigen i Ukraina at det er noen begrensninger siden vi holder til i skolens bomberom.»

Kommuneadministrasjon – K4

«*Samlokalisering med skolen kan være bra – særlig når vi får til et godt samarbeid. Vi har nådd flere unge gjennom samarbeid med skole. Dette er ofte sårbar ungdom og ungdom vi kanskje ikke hadde nådd uten samarbeid.*»

Kommuneadministrasjon – K2

---

Forutsigbarhet og kontinuitet trekkes frem som avgjørende for å sikre et godt fritidsklubbtilbud. For å sikre kontinuitet og forutsigbarhet er det ønskelig å ha åpent så mange dager som mulig, samt ha trygge voksne som er kjent for ungdommene. Dette krever ressurser, og er krevende når mange fritidsklubber drives med marginale budsjetter. Med ett unntak følger alle de kommunale tilbudene skoleruten, noe som innebærer at den kommunale fritidsklubben som hovedregel er stengt når det er skoleferie. Flere av de vi snakket med trakk frem at dette var utfordrende særlig med tanke på de utsatte gruppene som bruker fritidsklubbene. Mange av de kommunale tilbudene har egne ferietilbud, og ofte gjøres dette i samarbeid med fritidsklubbene, og finansieres med Bufdir-midler. Siden ferietilbudene i stor grad finansieres gjennom Bufdir-midler, er det mer uforutsigbart hva kommunen kan tilby. Disse tilbudene har ofte en egenandel, men kommunene setter av en del plasser som er gratis for barn og unge i lavinntektsfamilier.

---

«*Det er mye fokus på ferietilbud. Vi søker midler fra Bufdir til dette, men siden vi ikke vet om vi får midler før i mai er det uforutsigbart. Det blir kort tid til planlegging. Vi må gamble litt med at vi får midler for å kunne skape et godt tilbud.*»

Kommuneadministrasjon – K4

---

Som en viktig del av tilbudet trekkes også ungdomsmedvirkningen frem som noe som har en egenverdi. Det er både ungdomsmedvirkning gjennom at man har ungdomsstyrer som er med å bestemme innholdet på fritidsklubbene, men også ungdomsmedvirkning gjennom ung-til-ung-opplæring eller ulike former for arbeidstrening på fritidsklubben. Dette blir fremhevet som en viktig del av det fritidsklubbene kan bidra med, særlig for litt eldre ungdommer.

---

“Vi har alltid hatt ungdomsmedvirkning, men det er noe vi bør utfordre oss mer på: klarer vi å få til ungdomsmedvirkning som gjør at alle brukerne av fritidsklubben blir hørt og ikke bare ungdommene som utgjør ungdomsstyret?”

Kommuneadministrasjon – K4

“Vi jobber aktivt med å involvere ungdommene i opplæringsarbeidet på huset. Ungdom som har fått opplæring i for eksempel lydteknikk av en fast ansatt, blir oppfordret til å lære opp andre unge.”

Kommunal klubbleder – K7

“Vi har noen lønnede småstillinger for ungdom gjennom hele året, ikke bare om sommeren. Disse stillingene er viktigere for ungdommene enn for oss. Gjennom lønnet arbeid opplever disse ungdommene mestringsfølelse og tilhørighet.”

Ikke kommunal klubbleder – K9

---

Oppsummert er inntrykket at det blir gjort mye godt arbeid for å sikre et så godt fritidsklubbtilbud som mulig, gitt de begrensningene som ofte følger med lokalene og budsjettene. For å sikre at tilbudet er attraktivt og relevant slik at tilbudet blir brukt, er medvirkningen veldig viktig, men det er også viktig å ha en fleksibilitet i organisasjonen som gjør at man kan ta de nødvendige grepene og tilpasse tilbudet til endringer i behovene. De fleste tilbudene ble begrunnet med behovet for trygge møteplasser på ungdommenes premisser, men med trygge voksne til stede. De fleste plasserte også fritidsklubbens arbeid i skjæringspunktet mellom det sosialfaglige og det kulturfaglige. Dette er trolig et resultat av at de kommunene vi har snakket med har organisert fritidsklubbtilbudet sammen med kultur.



## 9 Nasjonal forankring

For å vurdere i hvilken grad fritidsklubbtilbudet har en nasjonal forankring har vi søkt etter offentlige utredninger, stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner som omhandler fritidsklubb eller åpne møteplasser for ungdom. I tillegg undersøker vi hvorvidt staten utøver styring av fritidsklubbtilbudet gjennom økonomiske, juridiske eller pedagogiske virkemidler. For å undersøke budsjettprioriteringer fokuserer vi på departementene som kan være aktuell med tanke på de mest vanlige begrunnelsene for fritidsklubbtilbud, og undersøker disse departementenes budsjetter siste tre år. Vi er særlig opptatt av om fritidsklubber eller åpne møteplasser for ungdom omtales eksplisitt i budsjettdokumentene, og hvorvidt budsjettposter begrunnes med behov for styrking av fritidsklubbfeltet. Vi søker primært på [regjeringen.no](http://regjeringen.no) og [stortinget.no](http://stortinget.no). Relevante dokumenttyper vi fokuserer på er NOU, stortingsmeldinger, stortingsinnstillinger og stortingsproposisjoner<sup>35</sup>.

Med tanke på å vurdere den nasjonale forankringen av fritidsklubbtilbudet, vil proposisjoner og innstillinger som omhandler fritidsklubbtilbud eller rammevilkårene for fritidsklubbtilbud, vurderes som mer forpliktende og større grad av forankring, sammenlignet med omtaler i meldinger til Stortinget. At det er NOU-er som omtaler fritidsklubber, tolkes ikke som at fritidsklubbfeltet har nasjonal forankring. Unntaket er dersom fritidsklubbfeltet inngår i utvalgets mandat, eller dersom en NOU fører til en melding til Stortinget som omtaler fritidsklubber. I gjennomgangen av relevante dokumenter begrenser vi oss primært til sittende regjerings periode.

### 9.1 Omtale av fritidsklubb i nasjonale dokumenter

Vi har gjort søk på fritidsklubb i dokumenter på [regjeringen.no](http://regjeringen.no). For å avgrense søket, har vi valgt å fokusere på de siste årene, inkludert avslutningen av forrige regjeringsperiode. Siden vi har hatt regjeringsskifte fra Høyre-styrt regjering til Arbeiderparti-styrt regjering, er det ekstra interessant å undersøke om vi ser en endring. En eventuell oppfølging av tematikk på tvers av disse regjeringene, kan tolkes som en bredere politisk forankring.

<sup>35</sup> For en nærmere beskrivelse av saksgangen, se: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Saksgangen-etter-1-10-2009/>

Med kulturmeldingen 2014 (NOU 2013:4) ble fritidsklubben satt på den kulturelle dagsorden, hvor det ble tydeliggjort at fritidsklubben var en del av det som blir betegnet som den kulturelle grunnmuren. Kulturmeldingen pekte på at blant annet fritidsklubbtilbudene (og andre kulturinstitusjoner) hadde blitt nedprioritert over tid, og de argumenterte for å styrke den kulturelle grunnmuren gjennom økt oppmerksomhet og mer penger fra statlig hold. NOU 2013:4 er et av dokumentene som ligger til grunn for stortingsmeldingen som skulle skissere den overordnede politiske retningen for kulturpolitikk (Meld. St. 8 (2018-2019)). Når denne kom ble det presentert som en overordnet kulturmelding som skulle gi en tydelig retning for kulturpolitikken i fremtiden. Her ble det også annonsert at det i etterkant av denne meldingen skulle komme egne stortingsmeldinger og strategidokumenter som skulle konkretisere behov og tiltak på delområdene av kulturpolitikken, blant annet en egen barne- og ungdomskulturmelding.

I barne- og ungdomskulturmeldingen (Meld. St. 18 (2020-2021)) ble barne- og ungdomskulturfeltet løftet frem som et samlet politisk satsingsområde på nasjonalt nivå. Gjennom denne meldingen omtales fritidsklubbtilbud i beskrivelsen av det lokale kulturtilbudet, hvor også behovet for gode møteplasser løftes frem. Det pekes på at fritidsklubber fungerer som sosiale møteplasser hvor man kan bygge vennskap og nettverk, samt utvikle sosiale ferdigheter. At brukerne av fritidsklubbtilbud også representerer barn- og unge med en annen sosioøkonomisk bakgrunn sammenlignet med andre organiserte aktiviteter, trekkes også frem som en faktor som kan bidra til å gjøre kulturtilbud tilgjengelig for alle. Selv om kulturmeldingen i 2014 var tydelig på at den kulturelle grunnmuren burde styrkes, ble det i barne- og ungdomsmeldingen pekt på at dette er oppgaver som kommunene har et selvstendig ansvar for, og de argumenterer for at dette er utfordringer som må løses lokalt. I en kronikk i etterkant av barne- og ungdomsmeldingen (Sande, 2021), kritiseres regjeringen for å være for vag i denne meldingen, og i for liten grad love noe annet enn å opprettholde det kulturtilbudet som finnes i dag.

Barne- og ungdomskulturmeldingen kom mot slutten av Solberg-regjeringens periode, og reflekterer ikke nødvendigvis den politiske kursen som dagens regjering ønsker for feltet. Samtidig viser historikken at det i perioden etter kulturmeldingen i 2014, har blitt økt fokus på fritidsklubbtilbudet på nasjonalt nivå. Etter at regjeringen Støre overtok høsten 2021, har det kommet flere meldinger som omhandler fritidsklubber. Den nyeste er en stortingsmelding som kom i august 2023 (Meld. St. 28 (2022-2023)), og er en oppfølging av By- og levekårsutvalget sin innstilling (NOU

2020:16). Meldingen skal samle regjeringens politikk for å vedlikeholde og styrke den sosiale bærekraften i norske byer og nabolag. Dette skal gjøres gjennom å legge til rette for gode levekår, høy livskvalitet og gode oppvekst- og nærmiljø. Fritidsklubber trekkes frem som viktig og kan bidra til bedre levekår. Fritidsklubbene fremmes også som et viktig tiltak som kan forebygge ensomhet blant barn og unge. I meldingen trekkes det også frem at regjeringen har styrket tilskuddsordningen for inkluderingen av barn og unge for å bidra til å styrke fritidsklubbfeltet. Fritidsklubber omtales også i forbindelse med plan om ny dataspillstrategi, hvor fritidsklubber trekkes frem som en av flere viktige arenaer og virkemidler.

Øvrige aktuelle meldinger fra sittende regjering er opptrappingsplan for psykisk helse (Meld. St. 23 (2022-2023)) og folkehelsemeldinga (Meld. St. 15 (2022-2023)). I opptrappingsplan for psykisk helse blir fritidsklubbtilbud trukket frem som viktig for å fremme psykisk helse og livskvalitet, og forebygge utenforskap. Fritidsklubbtilbudet favner mange ungdommer, og særlig de som ikke er en del av prestasjonsorienterte fritidsaktiviteter.

Ett av målene med folkehelsemeldingen er å få frem regjeringens strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. I denne meldingen trekkes fritidsklubbtilbud frem som et tiltak som kan bidra til å bedre livskvalitet for ungdom som sliter med ensomhet. Det pekes særlig på den forebyggende rollen fritidsklubben kan ha for unge med psykiske helseutfordringer. I denne sammenhengen pekes det også på verdien ved at de voksne kan fange opp at ungdommene sliter.

I mars 2023 ble forslag til endring i kulturloven sendt ut på høring<sup>36</sup>, med høringsfrist 30. juni 2023. Forslagene til endring skal gjøre loven mer konkret, gjennom blant annet å innføre en bestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging på kulturfeltet (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023). Gjennom denne bestemmelsen pålegges kommunesektoren å utarbeide skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet, samt fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet som kan møte utfordringene. Dette kravet kan håndteres innenfor kommuneplanens samfunnsdel.

En slik lovendring kan bidra til å styrke vilkårene for kulturfeltet, inkludert fritidsklubber, gjennom en bevisstgjøring av kulturfeltets behov og betydning på

---

<sup>36</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-kulturloven/id2968303/>

kommunenivå. Samtidig er det viktig at også de nasjonale føringene følges opp ved at kommunesektoren tilføres midler slik at de har det nødvendige handlingsrommet til å yte tjenestene.

I budsjett dokumenter fra de siste årene viser både budsjetttildelinger gjennom statsbudsjettet og prioriteringer av tilleggsbevilgninger at det er politisk vilje til å legge til rette for fritidsklubbtilbud:

- I budsjettåret 2023 ble det fra Kultur- og likestillingsdepartementet foreslått å trappe opp satsingen på dataspill, hvor blant annet fritidsklubb trekkes frem som særlig viktige arenaer (Prop. 1 S (2022-2023)). Samtidig ble det fra Barne- og familiedepartementet foreslått å styrke tilskuddsordningen til inkludering av barn og unge med 96 millioner. Denne økningen skal bidra til å styrke fritidsklubber. 22,5 millioner av økningen er prioritert til utstyrssentraler og Barn-Unge-Aktivitet (BUA) (Prop. 1 S (2022-2023)). I statsbudsjettet begrunnes denne økningen i tilskuddet med viktigheten av sosiale aktiviteter på fritiden for en god oppvekst (Prop. 1 S Gul bok (2022-2023)).
- I tilleggsbevilgning og omprioritering i statsbudsjettet økes støtte til kulturlivet, hvor Ungdom og Fritid tildeles en ekstrabevilgning på 15 millioner (Prop. 118 S (2022-2023)). Dette skal fordeles på lokale fritidsklubber som støtte til prosjekter og aktiviteter.
- I budsjettåret 2022 ble det foreslått omlegging til dagens samlede tilskuddsordning til inkludering av barn og unge som en del av prosessen med å forenkle og effektivisere statlige tilskudd. Det ble foreslått å øke tilskuddsordningen med 35 millioner kroner (Prop. 1 S (2021-2022)).
- Gjennom tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2022 (Prop. 115 S (2021-2022)) ble 9,2 millioner kroner omdisponert til aktivitetstiltak og aktivitetsprosjekter for barn og unge i 2022. Av disse totalt 9,2 millionene ble 6,7 millioner gitt som tilleggsbevilgning til Ungdom og Fritids prosjekter på fritidsklubbene med å inkludere flere barn og unge i dataspillaktiviteter.

Oversikten viser at det fritidsklubbfeltet, både gjennom den ordinære budsjettprosessen og gjennom tilleggsbevilgninger i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, blir synliggjort som et viktig og prioritert virkemiddel for inkludering av barn og unge. Tilskuddsordningen til inkludering av barn og unge har årlig blitt styrket, i tillegg har det blitt tildelt ekstra midler til Ungdom og Fritid

gjennom omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på våren i budsjettåret. Særlig tildelingene til Ungdom og Fritid er tydelig målrettet for å stimulere aktivitet i fritidsklubbene.

Samlet er vår vurdering fra gjennomgangen av nasjonale dokumenter at det er økt oppmerksomhet og fokus på fritidsklubben som en viktig arena i lokalsamfunnet. Sentrale stortingsmeldinger som folkehelsemeldingen og opptrappingsplanen for psykisk helse er tydelig på at fritidsklubb er et av flere virkemidler for å nå sine mål. Fritidsklubben er mangfoldig – dette reflekteres også med at den både trekkes frem som viktig virkemiddel som kan bidra til å forebygge ensomhet, bedre psykisk helse, forebygge kriminalitet, men kanskje først og fremst som en arena for kulturelt og sosialt samvær. Fritidsklubbens posisjon, som en arena som også når ut til ungdommer som ellers ikke deltar i organisert aktivitet, trekkes frem i flere av dokumentene. Det at man også ser økte bevilgninger signaliserer at det er politisk ønske om å styrke dette området. Alt i alt synes fritidsklubb å få økt oppmerksomhet fra nasjonale myndigheter og en styrket nasjonal forankring. Flere av respondentene i caseundersøkelsen var også tydelig på at oppmerksomheten nasjonalt bidro positivt til arbeidet med fritidsklubbfeltet lokalt. Flere lokalpolitikere har viet fritidsklubbfeltet økt oppmerksomhet, blant annet gjennom å be om en kartlegging av hvilket tilbud man har til unge i kommunen. Internt i kommunen var det også noen som trakk frem at man opplever at fritidsklubb har fått økt status, noe som blant annet har bidratt til enklere samarbeid innad i kommunen med andre tjenester som arbeider opp mot barn og unge.

## 10 Oppsummering og diskusjon

Siden det finnes begrenset med statistikk for fritidsklubber, og da særlig de ikke-kommunale, har vi kombinert ulike tilnærminger for å belyse prosjektets problemstillinger så grundig som mulig. I dette kapitlet vil vi først gi en oppsummering av hovedfunnene fra de ulike delene av prosjektet, for deretter å gå nærmere inn på forhold som vi gjennom kartleggingen ser på som utfordringer for feltet, og forsøker å komme med anbefalinger på hva man bør fokusere på fremover.

### 10.1 Oppsummering av hovedfunn

Andelen kommuner som driver minst én åpen møteplass, er i gjennomsnitt 78 prosent i perioden 2015-2021. Samlet viser gjennomgangen at det i 2021 var rundt 70 kommuner uten et kommunalt fritidsklubbtilbud. Fordelt på de resterende 270 kommunene er det litt under 650 kommunale fritidsklubber. Det er klart flest kommuner som kun har en fritidsklubb, og de fleste av disse kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Kommunene med 8 eller flere fritidsklubber var lokalisert i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere. Målt i gjennomsnittlig åpningstid per fritidsklubb, er det også en tendens at kommunene med flest fritidsklubber også har flere timer åpent per klubb.

#### Finansiering

Første del av rapporten fungerer som et bakteppe, og plasserer fritidsklubbfeltet i den kommunale tjenesteporteføljen. Som en ikke lovpålagt tjeneste blant kommunens øvrige tjenester, blant annet bestående av flere nasjonale velferdstjenester, står fritidsklubbfeltet overfor mer usikre rammebetingelser. Likevel ser vi i gjennomgangen av finansiering av det kommunale fritidsklubbtilbudet, at kommunene samlet har en relativ økning i netto driftsutgifter til aktivitetstilbud barn og unge (KOSTRA-funksjon 231). Mens aktivitetstilbud til barn og unge utgjorde 0,37 prosent av totale netto driftsutgifter i 2015, var det samme forholdet 0,41 prosent i 2022. Selv om det er små prosenter, viser det at prioriteringen av feltet i alle fall ikke er nedadgående. I samme periode ser vi også en økning i antall kommunale fritidsklubber på 2,4 prosent, i tillegg til en økning i antall årsverk per kommunale fritidsklubb på knappe 19 prosent.

Regresjonsanalyser av forholdet mellom ulike kommunekjennetegn og fritidsklubbtilbudet målt som antall timer åpent per år eller antall fritidsklubber, viser

en statistisk signifikant sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og fritidsklubbtilbud. Økte frie inntekter er assosiert med et utvidet fritidsklubbtilbud. Dette er også i tråd med forventningene, basert på erfaringer fra andre kommunale tjenester.

Fra intervjuundersøkelsen finner vi at mange kommunale fritidsklubbtilbud driftes med et marginalt budsjett, som i praksis bare dekker å holde åpent, noe som gjør at det må søkes eksterne midler (også for de kommunale) for å fylle tilbudet med aktivitet og innhold. Søking (og rapportering) om midler er tidkrevende og binder opp ressurser som ellers kunne vært brukt på direkte arbeid med ungdommene.

Basert på tall for 2022 gjør vi også noen grove beregninger på forholdet mellom kommunens bidrag til finansiering av det kommunale fritidsklubbtilbudet og supplerende finansiering gjennom statlige tilskuddsordninger. Beregningene er gjort med stor grad av usikkerhet, men det synes klart at kommunene selv tar en stor del av finansieringsansvaret gjennom å prioritere av sine frie midler. Gitt at vi antar at halvparten av netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge er direkte knyttet til drift av kommunale fritidsklubber, finner vi at supplerende tilskudd fra nasjonale tilskuddsordninger (gjennom Bufdir og Ungdom og Fritid) utgjør to til fem prosent av kommunens netto driftsutgifter.

Den største usikkerheten er likevel knyttet til omfang og finansiering av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud. For disse tilbudene finnes det ingen samlet statistikk, og vår tilnærming for å innhente informasjon har vært gjennom caseundersøkelsen og gjennomgang av informasjon om de ulike tilskuddsordningene som ligger på internett. Både fra caseundersøkelsen og gjennomgangen av ulike tilskuddsordninger som ikke-kommunale fritidsklubber kan benytte, er det overordnede inntrykket at det er stor grad av usikkerhet knyttet til finansiering. Mange av tilskuddene krever streng rapportering, og blir tildelt med føringer for bruk. Gjennomgående er at det er få tilskuddsordninger som kan benyttes til drift, og at det er krevende å sy sammen et budsjett av de mange ulike tilskuddene med sine føringer for bruk.

Tilskuddsordningen som forvaltes av Bufdir blir både benyttet av kommunene selv og av ikke-kommunale aktører. Selv om tilskuddsordningen har blitt utvidet med ekstra bevilgning de siste årene, rapporterer Bufdir om oversøking som resulterer i at flere søkere og prosjekter ikke får finansiering. I samtale med en kommune ble det også poengtert at mange av de ikke-kommunale prosjektene som fikk

treårig tilskudd gjennom Bufdir, ikke hadde tilstrekkelig plan for finansiering når tilskuddsperioden var over. Selv om dette var gode prosjekt, klarte mange ikke å sikre videre finansiering.

### **Organisering, kompetanse og samarbeid**

Både tilgangen på kompetanse og bredden i kompetansen blant de klubbansatte, viste i analysene av Klubbundersøkelsen tydelige indikasjoner på at større kommuner har flere ansatte med relevante utdanninger rettet mot barn og unge, og flere ansatte med høyere utdanning. Samtidig viser analysene at det er sammenheng mellom antall ansatte og bredden i kompetansen blant de ansatte, og omfanget på type aktiviteter som ble tilbudt. Blant fritidsklubber hvor de ansatte har én type utdanning, er det en overvekt som oppgir å være en tradisjonell fritidsklubb. Motsatt sier flertallet av klubbene med to eller flere utdannelser at de tilbyr flere konsept. Samlet sett reflekterer bredden i kompetanse også bredden i fritidsklubbtilbudet.

Det varierer mellom kommunene hvordan man organiserer de ansatte i fritidsklubbtilbudene. En kommune med flere kommunale tilbud har organisert tilbudet slik at alle jobber i team som flyttes mellom tilbudene. Dette ble beskrevet som hensiktsmessig for å ha fleksibilitet og få økt samarbeid mellom fritidsklubbtilbudene. På motsatt side har vi flere eksempler på en organisering hvor hver klubb har sine ansatte, med mindre grad av samarbeid mellom fritidsklubbene. Både små stillingsbrøker og ukurant arbeidstid var faktorer som ble trukket frem av alle som utfordrende for feltet. For mange av de ikke-kommunale tilbudene, er tilgangen på frivillige ofte en begrensning som gjør at man ikke kan øke tilbudet, selv om det er behov for utvidet åpningstid.

Det at mange av de ansatte har små stillingsbrøker blir også trukket frem som en utfordring med tanke på deltakelse på kurs og kompetanseheving. Dersom de ansatte skal delta på kurs må man ofte stenge fritidsklubben.

Både blant de kommunale og de ikke-kommunale tilbudene har man noen utfordringer knyttet til å ha nok folk til å møte etterspørselen. Flere oppgir å være underbemannet, og man har i mange tilfeller et minimum av ansatte i åpningstiden. De ikke-kommunale tilbudene kan i større grad ha flere ansvarlige på jobb i åpningstiden gjennom at de supplerer med frivillige. Både blant de kommunale og de ikke-kommunale synes det å være mange ildsjeler som står på for å lage et tilbud. Særlig i mindre kommuner, som i tillegg sliter med rekrutteringen, er det grunn til



å være bekymret for at mye av tilbudet avhenger av ildsjeler som er villig til å stå i jobben med en liten stillingsprosent, ukurant arbeidstid og marginale budsjetter. Et mål for feltet bør være å jobbe for å få på plass flere større stillinger og en mer robust finansiering. Man kommer likevel ikke bort fra mye kveldsarbeid og deltid for sikre at man har tilstrekkelig bemanning i åpningstiden.

### **Betydning av lokal forankring for fritidsklubbens rammevilkår**

Gjennom analyser av klubbundersøkelsen sammenligner vi ulike kjennetegn ved kommuner og forhold ved fritidsklubbtilbudene. Denne analysen avdekket blant annet interessante sammenhenger mellom forankring i lokale planverk og i hvilken grad det var foreslått kutt. Blant klubbene som oppga at de er nevnt i kommunens planverk var det et klart flertall som også svarte at det ikke hadde kommet forslag om kutt eller nedleggelse i tilbudet deres. På den annen side var det blant de få klubbene uten omtale i planverket et klart flertall (7 av 12 klubber) som har opplevd forslag om kutt i, eller nedleggelse av tilbudet. Dette indikerer at rammebetingelsene for fritidsklubbtilbudet henger sammen med grad av forankring i de kommunale planene.

Gjennomgangen av kommunale planverk i dokumentgjennomgangen blant casekommunene, tegner ikke et like tydelig bilde, hvor de kommunene med svakest forankring av fritidsklubb i sine plandokumenter, også var de kommunene som blant casekommunene hadde det best utbygde fritidsklubbtilbudet. På den annen side ser vi at de fire casekommunene med det dårligste tilbudet målt ved antall klubber per ungdom, er blant de kommunene som tydeligst jobber med å utbedre tilbudet. Tre av fire er tydelig på at dette området er prioritert og man har en målsetning om å øke tilbudet. Den sterke forankringen som kommer til uttrykk både i kommuneplanen for disse kommunene, men ikke minst i økonomiplanen, kan være et tegn på at man har identifisert at man har et relativt lavt fritidsklubbtilbud, og har målsetning om å øke.

### **Nasjonal forankring**

Nasjonalt ser vi også en økt oppmerksomhet knyttet til fritidsklubbtilbudet. De senere årene har det kommet flere stortingsmeldinger som tydelig fremmer fritidsklubb som et aktuelt virkemiddel. Samtidig ser vi også økte bevilgninger til Ungdom og Fritid, som har direkte betydning for kommunale fritidsklubbers aktivitetsbudsjett, og en styrking av tilskuddsordningen til inkludering av barn og unge. Vi ser også at den nasjonale forankringen av fritidsklubbfeltet har betydning

for arbeidet i kommunene. Ved at fritidsklubbfeltet får økt oppmerksomhet nasjonalt, så bidrar det til å øke anerkjennelsen og status for fritidsklubbfeltet lokalt i kommunene. Det er fortsatt rom for bedring, men synliggjøring av fritidsklubbfeltet i nasjonale dokumenter bidrar i stor grad positivt for utviklingen av fritidsklubbtilbudet lokalt.

## 10.2 Diskusjon og anbefalinger

I det følgende vil vi løfte frem noen utfordringer vi mener fritidsklubbfeltet står overfor, og diskutere mulige løsninger.

### Lav status

Gjennom caseundersøkelsen ble det ofte trukket frem at fritidsklubbfeltet har hatt, og delvis fortsatt har, lav status. Flere koblet den lave statusen med at fritidsklubb ikke er en lovpålagt tjeneste. Det ble pekt på at lav status gjorde at man var mer utsatt for kutt. Samtidig ble det av mange påpekt at flere andre sektorer i kommunen fikk øynene opp for fritidsklubbens betydning i forbindelse med korona. Mer oppmerksomhet gjennom synliggjøring i nasjonale dokumenter ble også pekt på som positivt. Dette bidrar også til at politikerne lokalt får øynene opp for behovet, og vi har eksempler på økt interesse blant lokalpolitikere hvor administrasjonen blir utfordret på å redegjøre for tilbudet.

Å jobbe videre med å øke status for fritidsklubbfeltet er en viktig forutsetning for å sikre rammevilkårene til fritidsklubbene. Feltets status har betydning for å sikre gode samarbeid på tvers av ulike kommunale tjenester. Der man klarer å få til gode samarbeid – både innad i kommunen, og mellom kommunen og frivilligheten – opplever man at tilbudet blir mer målrettet og når ut til flere av de som særlig har behov.

Et virkemiddel for å øke status *kan* være å inkludere fritidsklubbtilbud mer eksplisitt i lovverket. Samtidig skal en eventuell detaljstyring gjennom lov, som reduserer det lokale selvstyret, begrunnes særskilt i nasjonale mål. Selv uten lovpålegging, viser statistikk over kommunale fritidsklubber, at det i 78 prosent av kommunene i perioden 2015-2021 var minst én kommunal fritidsklubb. Siden det ikke er noen statistikk som viser omfanget av ikke-kommunale tilbud, er det samlede omfanget av kommunale og ikke-kommunale tilbud trolig større.

En annen måte å øke status til fritidsklubbfeltet, vil være å jobbe videre med kompetanseutvikling og utdanningsprogrammer for fritidsklubbarbeidere. I mange av de nasjonale dokumentene som trekker frem fritidsklubben som et virkemiddel for å nå et politisk mål, beskrives betydningen av trygge voksne på fritidsklubben. En satsing på utdanning for fritidsklubbarbeidere vil kunne styrke disse trygge voksne i arbeidet med det mangfoldige fritidsklubbtilbudet.

Økt kunnskap om feltet er en tredje måte for å få mer oppmerksomhet rundt hva fritidsklubber bidrar med. Det gjøres veldig mye bra forskning knyttet til Ungdata, hvor ungdoms bruk og tilfredshet med tilbudet kartlegges. I tillegg gjennomfører Ungdom og Fritid Klubbundersøkelsen, hvor forhold ved fritidsklubbene kartlegges. Siden Ungdom og Fritid gjennomfører Klubbundersøkelsen blant sine medlemmer, som i stor grad er kommunale fritidsklubber, mangler det fortsatt datakilder som også fanger opp de ikke-kommunale fritidsklubbene. En jevnlig kartlegging av ikke-kommunale fritidsklubbtilbud ville bidra til å gi et mer helhetlig bilde av innsatsen på fritidsklubbfeltet. Flere av kommunene vi snakket med i caseundersøkelsen, brukte informasjon fra Ungdata-undersøkelsen aktivt i arbeidet med eget fritidsklubbtilbud.

### **Fritidsklubbens lokaler**

Tilgangen på egnede lokaler, i kombinasjon med antall ansatte, var det som oftest ble trukket frem som avgjørende for innholdet i tilbudet. Dette er forhold som også henger tett sammen med finansieringen av tilbudet.

For å kunne ha et fritidsklubbtilbud som kan romme ulike aktiviteter er fritidsklubben avhengig av å ha lokaler som legger til rette for det. Fra caseundersøkelsen vet vi at det er stor variasjon, hvor noen kommunale fritidsklubber holder til i nedslitte lokaler og bomberom, mens andre fritidsklubber holder til i aktivitetshus eller har fått egne lokaler tilpasset i forbindelse med nybygg av skole. De kommunale fritidsklubbene hadde i all hovedsak leiekostnadene dekket gjennom kommunens budsjetter, mens husleien for de ikke-kommunale aktørene var en stor utgiftspost på budsjettet.

Sambruk med skole eller kulturskole ble av mange informanter pekt på som en løsning for å sikre lokaler til fritidsklubbtilbudet. Samtidig ble det problematisert at fritidsklubb ikke hadde prioritet sammenlignet med skole som er strengt lovpålagt, eller kulturskolen som er lovpålagt, og også brukerfinansiert. Videre ble samarbeid fremmet som viktig for å få til hensiktsmessig og bra sambruk, og at man i mange

tilfeller var avhengig av å ha en rektor som så betydningen av fritidsklubben. Dermed kommer man igjen tilbake til behovet for å løfte statusen og kunnskapen om fritidsklubbfeltet.

### **Bemanning**

Det er behov for flere større stillingsbrøker for å sikre kompetanseutvikling og kontinuitet. Både gjennom caseundersøkelsen, men også gjennom analyser av Klubbundersøkelsen 2020, ser vi at antall ansatte og kompetansen til de ansatte har betydning for hvilket tilbud fritidsklubben kan ha. Selv om mange kommuner var positive til at de ansatte deltok på kursing og annen form for kompetanseheving, var det samtidig vanskelig å gjennomføre i praksis innenfor den ansattes arbeidstid. Det var i mange tilfeller vanskelig å sende de ansatte på kurs uten samtidig å stenge fritidsklubbtilbudet siden man hadde et minimum på bemanning, og små stillingsbrøker. De kommunene som i størst grad synes å klare å legge til rette for kompetanseutvikling blant sine ansatte, var de kommunene som hadde flere fritidsklubber, og som hadde organisert fritidsklubbtilbudet slik at klubblederne i stor grad hadde 100 prosent stilling. Med en slik organisering hadde man større grad av fleksibilitet, og det var mer rom for blant annet kompetanseheving innenfor arbeidstiden.

Størrelsen på kommunene i Norge varierer veldig, og ikke alle kommuner vil ha grunnlag for å ha så store stillingsbrøker. I flere intervju ble det også diskutert muligheten for å samarbeide med skole, og for eksempel inkludere fritidsklubbansvar i en miljøarbeiderstilling i skolen. Kun en av casekommunene hadde en løsning hvor miljøarbeider var med på fritidsklubben, men da var det kun for en begrenset tid i overgangen mellom skole og fritidsklubb. Dette ble trukket frem som veldig positivt, da miljøarbeideren hadde mye relevant informasjon om utfordringene som elevene på skolen sto overfor.

### **Finansiering**

Fritidsklubbtilbudene er i mange tilfeller marginalt finansiert. De kommunale fritidsklubbene hadde ofte små budsjetter, som i begrenset grad strakk til annet enn å holde åpent og tilby mat. Matsservering ble trukket frem som veldig viktig, og noe mange opplevde at ble enda viktigere i dag, med presset økonomi for mange husholdninger. De kommunale fritidsklubbtilbudene benyttet i stor grad tilskuddsordninger fra Ungdom og Fritid til å supplere aktivitetsbudsjettene på fritidsklubbene.

Dersom man ønsker å styrke fritidsklubbtilbudet rundt om i kommunene er det viktig å styrke finansieringskildene. Tilskuddsordningen som Bufdir forvalter blir trukket frem som en viktig ordning, både for kommunale og ikke-kommunale aktører, men det er samtidig noen utfordringer knyttet til ordningen. En kommune trakk frem at det var enklere å få etablert et tilbud i kommunen når man hadde «testet» prosjektet først ved bruk av Bufdir-midler. Når man kunne vise til resultater var det enklere å få gjennomslag. En annen kommune var tydelig på at det kunne være utfordrende med Bufdir-prosjekter over flere år som økte bemanningen, siden man ikke var sikret kommunal finansiering etter prosjektperioden. For den kommunale delen av fritidsklubbtilbudet ville økt rammefinansiering til kommunene gjennom økt innbyggertilskudd kunne bidra til mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for tilbudet.

En alternativ finansiering, som i større grad fanger opp at mange sektorer potensielt kan være involvert i fritidsklubbtilbud, er å se nærmere på muligheten for programfinansiering. Ved å samle målrettede tilskudd innenfor sektorer som helse, kultur, oppvekst og fritid (listen er ikke uttømmende), kan man sikre en mer helhetlig finansiering. For eksempel forvalter Helsedirektoratet en tilskuddsordning som heter «Mobilisering mot ensomhet». Gitt begrunnelser for fritidsklubbtilbud i folkehelsemeldingen, kunne man disponert deler av et slikt tilskudd til en programfinansiering. Særlig for ikke-kommunale aktører ville en programfinansiering kunne samle flere aktuelle tilskuddsordninger, og man kunne fått en mindre fragmentert finansiering, som ville gitt mindre tid til søknader og rapportering.

Dagens tilskuddsordning som forvaltes av Bufdir, blir både benyttet av kommunene selv og av ikke-kommunale aktører. Selv om tilskuddsordningen har blitt utvidet med ekstra bevilgning de siste årene, rapporterer Bufdir om oversøking som resulterer i at flere søkere og prosjekter ikke får finansiering. Gjennom programfinansiering ville det vært enklere for forvaltningen å se helheten i tilbudene, og for søkerne ville det vært færre instanser å forholde seg til. Fra de ikke-kommunale aktørene ble det særlig poengtert at det var utfordrende med et lappeteppes av finansiering med ulike føringer. I tillegg er det ressurskrevende søke- og rapporteringsprosesser.

Gjennom kartleggingen har både kommunalt ansatte og frivillige påpekt at det er lett å få støtte til nye prosjekter, mens det er mye vanskeligere å få støtte til å drifte det man vet at fungerer. Med tanke på behovet for kontinuitet i fritidsklubbtilbudene er

det grunn til å vurdere om man burde revidere tildelingskriterier i støtteordningen. Det bør likevel vurderes om man i større grad bør ha støtteordninger som kan brukes til å dekke driftsutgifter for ikke-kommunale aktører.

Samlet er vår vurdering av man bør vurdere å innlemme deler av dagens tilskudd som går til åpne møteplasser i kommunenes innbyggertilskudd. Dette vil bidra til mer forutsigbarhet for kommunene, og man kan frigjøre ressurser som ellers blir brukt til å søke om midler fra de supplerende tilskuddsordningene. Samtidig bør man vurdere å prøve ut programfinansiering. Dersom man øker innbyggertilskuddet for kommunene, kan programfinansieringen i større grad innrette seg mot de ikke-kommunale tilbudene.

Anbefalinger oppsummert:

- Jobbe for å øke anerkjennelse og status for fritidsklubbfeltet gjennom videre utvikling av høyere utdanningstilbud for fritidsklubarbeid.
- Jobbe for større stillingsbrøker på fritidsklubber for å sikre bedre arbeidsvilkår og større muligheter for kompetanseheving blant de ansatte.
- Sikre bedre finansieringsordninger – særlig for ikke-kommunale fritidsklubbtilbud.
- Man bør vurdere en programfinansiering hvor man samordner helse, oppvekst, fritid og kultur, og hvor fritidsklubbtilbud er blant virkemidlene.
- Tilgang på egnede lokaler er den faktoren som i størst grad legger føringer på innholdet i tilbudet. Det er behov for økt bevissthet rundt behovet for gode lokaler for å kunne lage et godt tilbud. Det er vanskelig å gi en konkret anbefaling, men vi ser det som viktig å løfte frem hvor viktig lokalene er som en rammebetingelse for tilbud.

## Referanser

- Andersen, P. L. og Seland, I. (2020). Hva kjennetegner ungdom som går på norske fritidsklubber og ungdomshus?, *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(2020)
- Bakken, A. (2020). *Ungdata 2020. Nasjonale resultater*. Nova-rapport 16/20. Oslo: NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet.
- Bakken, A. (2022): *Ungdata 2022. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 5/22. Oslo: NOVA, OsloMet
- Borge, L.-E. (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments, *European Journal of Political Economy*, 21, 325-344.
- Borge, L.-E., & Lindset, S. (2022). *Kommunal låneforvaltning: SØF-rapport 04/22*, NTNU Samfunnsforskning.
- Fauske, H.; Vestby, G. M. og Carlsson, Y. (2009). Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse. Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av Barne- og likestillingsdepartementet 2008. Rapport 2009. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Fiva, J. H., Halse, A. og Natvik, G.J. (2020). Local government dataset. Norwegian Business School (BI).
- Kultur- og likestillingsdepartementet (2023). *Høringsnotat – Forslag til endringer i lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)* <https://www.regjeringen.no/contentassets/81f3c3fd202f4678871a8be42d1f3125/horingsnotat-kulturloven-korrigert-versjon-31.3.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, veileder <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/h-2477-veileder-statlig-styring.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Veileder til kontoplanen i KOSTRA. Rapporteringsåret 2023. Kommunal- og distriktsdepartementets forklaringer til standard kontoplan for regnskapsrapporteringen i KOSTRA.*
- Meld. St. 8 (2018-2019). *Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida*

Meld. St. 18 (2020-2021). *Oppleve, skape, dele – Kunst og kultur for, med og av barn og unge*

Meld. St. 28 (2022-2023). *Gode bysamfunn med små skilnader*

Meld. St. 23 (2022-2023). *Opptappingsplan for psykisk helse (2023-2033)*

Meld. St. 15 (2022-2023). *Folkehelsemeldinga*

NOU 2022:10. *Inntektssystemet for kommunene*

NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*

NOU 2020:16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*

Prop. 1 S (2022-2023). *For budsjettåret 2023 under Kultur- og likestillingsdepartementet*

Prop. 1 S (2022-2023). *For budsjettåret 2023 under Barne- og familiedepartementet*

Prop. 1 S Gul bok (2022-2023). *Statsbudsjettet (Gul bok)*

Prop. 118 S (2022-2023). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023*

Prop. 1 S (2021-2022). *For budsjettåret 2022 under Barne- og familiedepartementet*

Prop. 115 S (2021-2022). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022*

Regjeringen (2022) *Fritidserklæringen*, [www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklaeringen\\_2022\\_uu.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklaeringen_2022_uu.pdf)

Ungdom og Fritid – landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus (2020). *Klubbundersøkelsen 2020*.

Ungdom og Fritid – landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus (2022). *Årsberetning 2022*.



**Kronikker og debattinnlegg:**

[https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/livet-er-storre-enn-lovpalagte-tjenester/138187/!](https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/livet-er-storre-enn-lovpalagte-tjenester/138187/)

[https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-en-utdatert-krykke/138634/!](https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-en-utdatert-krykke/138634/)

[https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-tverrfaglig-samarbeid/138640/!](https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lovpalagt-tverrfaglig-samarbeid/138640/)

Sande, H. K. (2021): Barne- og ungdomskulturmeldingen: -Til å være så opptatt av medvirkning, har man lyttet pinlig lite til barn og unge, kronikk i Periskop 25. mars 2021. <https://periskop.no/barne-og-ungdomskulturmeldingen-til-a-vaere-sa-opptatt-av-medvirkning-har-man-lyttet-pinlig-lite-til-barn-og-unge/>

## NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for økonomisk forskning / oktober 2023

ISBN-nummer: 978-82-7570-734-3 (web)

ISSN 1504-5226: Trykt versjon

ISSN 1892-7661: Elektronisk versjon