

# Frivillighet er løsningen – har de vært problemet?

Hvordan kan offentlig sektor og frivillig sektor arbeide systematisk til det beste for og med innbyggerne?

Av  
Silje-Iren Netteland Olsen

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2015







**HINT**

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-  
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):** Silje-Iren Netteland Olsen

**Tittel:** Frivillighet er løsningen, har de vært problemet?

**Studieprogram:** Master of Public Administration (MPA)

**Kryss av:**

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

**Dato:** 20.03.15

Silje-Iren O. Olsen

underskrift



## **Abstract**

In Norway and Denmark, voluntariness has a long tradition. In Norway, we had a very active voluntary sector until after World War II. During the postwar years, Norway developed a very robust welfare state. In this welfare state, the philosophy was that it should be the state taking care of the citizens, while the voluntariness became a more abstract role in the society.

Now we see that the welfare state has trouble meeting the challenges between needs, wants and resources, and the state need to think of new ways to solve some of the challenges in our society. In Denmark, they have come a long way to specify the new type of focus in society, with specific plans and methods so that both employees and the people volunteering can work together. In Norway, we have many reports and documents stating the importance of public sector collaborating with the sector of volunteers, but we have little if anything specific on how to achieve this.

The aim of this thesis is to investigate how the public and voluntary sector systematically can work together to the best of the society. To answer this question, I have analyzed documents used in Norway and Denmark. On two occasions, I have observed meetings where voluntary sector was the main topic of discussion. The third method of collecting empirical data came through interviewing eight people who in different ways gave an insight into the questions asked in this thesis.

In addition to the main question, I have three research questions. In one question, I ask if the leaders in public sector have a special responsibility to make sure the collaboration between them and volunteers runs as smooth as possible. This question has at least two answers. If we answer the question within the frame of New Public Management, the answer is yes. If we ask the same question within the frame of governance, the answer is not so clear. In the second question, I ask if we can lead volunteers the same way we would lead employees. If you want to succeed in this task, as a leader you must acknowledge that it is two different spheres that needs to be treated differently. In the third question, I ask if we are truly ready for this change in society, where we all must participate in a more active way than we have done in a long time. With the right frame and the right incentive, I think it is possible, but it will demand a lot from all of us.

## Forord

Denne masteroppgaven bygger på informasjon fra åtte informanter i Norge og Danmark, dokumentanalyse, samt ett tilfelle av observasjon og ett tilfelle av deltakende observasjon. Tusen takk til alle som har stilt opp og gitt av sin tid slik at jeg kunne fordype meg i et tema jeg finner utrolig fascinerende.

Siden januar 2013 har jeg vært MPA student og i full jobb, jeg er glad jeg ikke helt forstod hva jeg gikk til. På tross av alt arbeidet har det vært en fantastisk reise hvor jeg har fått mulighet til å lære både på samlinger i Norge og i utlandet. I tillegg til at jeg har fått møte noen flotte medstudenter som har gjort denne reisen mulig å gjennomføre når arbeidspresset føltes for stort.

Takk til venner og familie som har heiet, trøstet og støttet meg gjennom denne berg - og dalbanen av en heisatur.

Til slutt ønsker jeg å takke min veileder, Gjermund Haga, for all hjelp i arbeidet med oppgaven. Takk for at du ikke mistet troen, selv om jeg gjorde det.

Bergen, 20 mars 2015

Silje-Iren N. Olsen

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	8
1.2 Begrepsavklaring og avgrensing.....	9
1.3 Refleksjon rundt oppgavens tema.....	10
<b>2 Metode</b> .....	<b>15</b>
2.1 problemstilling og refleksjon rundt den metodiske rammen.....	15
2.2 Ontologi og epistemologi.....	16
2.3 Induktiv eller deduktiv.....	17
2.4 Kvalitativ eller kvantitativ.....	18
2.5 Intensivt eller ekstensivt design.....	19
2.6 Innhenting av data.....	20
2.6.1 Primærdata: observasjon og intervju.....	20
2.6.2 Sekundærdata: dokumentanalyse.....	24
2.6.2.1 Norske dokumenter.....	25
2.6.2.2 Danske dokumenter.....	26
2.7 Analyse av datamaterialet.....	27
<b>3 Teori</b> .....	<b>29</b>
3.1 Velferdsstaten.....	29
3.2 New Public Management.....	31
3.3 Governance.....	33
3.4 Nettverk.....	34
3.5 Ledelsesteori.....	37
3.6 Velferdsledelse og ledelse av frivillige.....	39
3.7 Tillit og legitimitet.....	42
<b>4 Empiriske funn og analyse</b> .....	<b>43</b>
4.1 Funn og analyse relatert til forskningsspørsmål en.....	43
4.1.1 Funn basert på egne erfaringer.....	44
4.1.2 Funn i dokumenter - Norge og Danmark.....	45
4.1.3 Funn fra observasjon.....	47
4.1.4 Funn fra kvalitative intervju.....	49
4.1.5 Analyse av empirien.....	51
4.2 Funn og analyse relatert til forskningsspørsmål to.....	61
4.2.1 Funn basert på egne erfaringer.....	62
4.2.2 Funn i dokumenter – Norge og Danmark.....	63
4.2.3 Funn fra observasjon.....	65
4.2.4 Funn fra kvalitative intervju.....	66
4.2.5 Analyse av empirien.....	68
4.3 Funn og analyse relatert til forskningsspørsmål tre.....	73

4.3.1	Funn basert på egne erfaringer.....	73
4.3.2	Funn i dokumenter – Norge og Danmark.....	74
4.3.3	Funn fra observasjon.....	75
4.3.4	Funn fra kvalitative intervju.....	77
4.3.5	Analyse av empirien.....	81
<b>5</b>	<b>Oppsummering og konklusjon.....</b>	<b>90</b>
<b>6</b>	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>94</b>

Vedlegg:

- 1 Intervjuguide



# 1 Innledning

*«Alle stortingsmeldinger er selvrefererende sirkler. Alle referer til at frivillighet er løsningen. Da spør jeg meg, hvis frivillighet er løsningen – hva er problemet?»* (Håkon Lorentsen, frivillighetskonferansen, 2014).

Organisasjonssamfunnet i Norge har en lengre historie enn den norske grunnloven. Både i Norge og i Danmark har det vært mye fokus på frivillighet og samhandling mellom frivillig sektor, offentlig sektor og innbyggerne, som om det er noe nytt. I Norge har vi hatt organisert frivillighet siden 1774 da den første velforeningen ble stiftet i Bergen kalt «Det gode selskab for Bergen by vel»<sup>1</sup>. I over 200 år har frivillighet vært en del av samfunnsplattformen i Norge. Samarbeid mellom trekløveret (offentlig sektor, frivillig sektor og innbyggerne) er med andre ord ingen moderne oppfinnelse. Samarbeidet har hatt ulike former ettersom samfunnet har endret seg og behovene, kravene og ønskene har forandret seg.

Nå har vi igjen kommet til et punkt hvor det er behov for å tenke nye tanker. Den nye hverdagen<sup>2</sup> har kommet til både Norge og Danmark hvor velferdsstaten er i en skvis mellom behov, ønsker og ressurser. Det store spørsmålet er hvordan vi (det offentlige, frivillighet og innbyggerne) har tenkt å løse floken mellom behov, ønsker og ressurser. Uavhengig av hvilke gruppe vi tilhører (noen ganger deltar vi i flere grupper) er tiden for endring kommet enten vi setter pris på det eller ei.

Velferdsstaten er et fantastisk sikkerhetsnett som ivaretar innbyggere når innbyggeren selv ikke lenger klarer å håndtere hverdagen, kan det ha gjort innbyggerne noe passiv? Er vi klar til å ta inn over oss de endringer som nå kommer? Når vi tenker etter vet de fleste av oss at endringer er nødvendige, men det betyr ikke at samarbeidet blir noe letter av den grunn. Her er mange «skjær i sjøen» som vi først må identifisere, for så å finne måter og manøvrerer oss rundt for å nå målet. Endring som vi nå står overfor stiller dermed krav til alle tre parter. Vi må alle tenke nytt, finne nye måter å jobbe på, samhandle på, gi og ta. Samhandling og samskaping kan være nøkkelord for å lykkes.

I Danmark har de kommet et godt stykke på vei for å konkretiserer den nye hverdagen, det som er gjort er, tilsynelatende, tydelig og målrettet. Delvis kan dette skyldes at danskene har tatt steget inn i governance og de prinsipper som gjelder her. I Norge står New Public Management fortsatt sterkt.

---

<sup>1</sup> <http://www.bergenbyarkiv.no/bergenbyleksikon/arkiv/1424770>

<sup>2</sup> Begrepet «den nye hverdag» er hentet fra «Fælles om Odense. Civilsamfundsstrategi. Odense Kommune

Ut fra dokumentene jeg har lest oppleves det som om at danske myndigheter jobber aktivt og ikke minst konkret for å gi lokale myndigheter den støtten de trenger for å kunne gjøre jobben lokalt. Mange danske kommuner har tatt ansvar og jobber målrettet for å få på plass en lokal plattform for felles oppgaveløsning. For det er uten tvil en formidabel jobb å skulle integrere offentlig sektor, frivillighet og innbyggeren i en felles symbiose for oppgaveløsning.

Ser jeg på norske forhold har vi noen kommuner som har jobbet målrettet med tema over tid, men svært mange norske kommuner har ikke en plan for slikt arbeid, og har heller ikke valgt å prioritere denne type samarbeid. Det kan være mange grunner til at kommuner har valgt å ikke gjøre noe med det – usikkerhet på hva det innebærer kan være en faktor.

Både norske og danske informanter har nevnt det magiske ordet «olje». Danske informanter sier «*men dere har jo oljen*» når jeg stilte spørsmålet om hvorfor vi i Norge ikke har kommet så langt som dem. Selv norske informanter har vært kjappe med å si at «*vi har oljen*». Det er muligens en viss sannhet med modifikasjon. Utsagnet er mer en unnskyldning heller enn en reel refleksjon rundt spørsmålet. Skulle utsagnene stå seg, vil ikke det si at nordmenn er late? Vi bryr oss ikke om å gjøre en egeninnsats fordi vi er en rik nasjon? Her er mange mennesker som gjør en formidabel innsats hver eneste dag i sitt nærmiljø. Spørsmålet jeg stiller er mye mer kompleks enn som så.

## **1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Forholdet mellom offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne er i endring fordi velferdsstaten er i endring og vi må alle forsøke å tilpasse oss slik at vi kan oppnå god oppgaveløsning.

Basert på tema er problemstillingen:

*«Hvordan kan offentlig sektor og frivillig sektor arbeide systematisk til det beste for og med innbyggerne?»*

Videre har oppgaven følgende forskningsspørsmål:

- 1. Har offentlig sektor mer ansvar enn frivillig sektor for å få til et samarbeid?*
- 2. Må vi endre måten vi leder på?*
- 3. Er vi (ansatte, frivillige og innbyggerne) klar for utfordringen?*

## 1.2 Begrepsavklaring og avgrensning

Frivillighet som begrep kan ha mange tolkninger. Termen må sees på som en samlekategori som kan knyttes til tre nivå. Det første er frivillig sektor. Frivillig sektor rommer store og små enheter som er organisert langs en foreningsmodell, som frivillige organisasjoner. De kjennetegnes av frivillig medlemskap, fortjenestefri økonomi og i noen tilfeller et betydelig innslag av ubetalt arbeid fra medlemmene. Det andre er frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner er ofte organisert som landsomfattende enheter, med et varierende antall lokale lag. Mange lokale foreninger er også helt uten nasjonal tilknytning. Mange frivillige organisasjoner utøver sine funksjoner ved hjelp av lønnet og kompetent arbeidskraft. Slik kompetansen kan inngå i «frivillighet», men teller ikke som frivillig arbeid. Det tredje er frivillighet som blir definert som:

*«en ubetalt arbeidsinnsats i regi av fellesskapet utenfor familien»* (Agenda Kaupang 2014:16).

Tradisjonelt har frivillig, ubetalt arbeid vært utøvd av medlemmene innenfor frivillige organisasjoner og som dugnad i regi av lokalsamfunn, borettslag eller andre sosiale aktører. (Agenda Kaupang 2014:16-17). De siste tiårene har en økende andel av frivillige arbeid foregått uten medlemskap. Såkalt «to-timers frivillige» som kan mobiliseres til innsamlinger eller enkelthendelser, samt besøksvenn eller leksehjelp uten å være medlem av arrangørkomiteen (Agenda Kaupang 2014:17).

Prinsipielt ligger det i begrepet frivillighet at den frivillige innsatsen foregår uten lønsmessig kompensasjon eller et formelt ansettelsesforhold for den frivillige. Selv om en del aktiviteter i praksis avtalesfester den frivilliges ytelsen og forpliktelser, er den frivillige i prinsippet fri til å trekke seg når personen selv ønsker det. Blant annet for å sikre et forpliktende engasjement, men også for å rekruttere frivillige, er det mange eksempler på at den frivillige blir tilbudt økonomisk godtgjørelse, da til satser som ligger betydelig under ordinær lønn. Det hender også at folk gjør en frivillig innsats, men mottar en naturalkompensasjon (Agenda Kaupang 2014:17).

Denne oppgaven vil bruke to begrep knyttet til frivillighet. Det er frivillig sektor som en gruppe for å illustrere en motsats til offentlig sektor. Det andre er frivillighet, som vil være en fellesbetegnelse på en organisasjon, lag eller forening. Videre er det to ytterligere presiseringer. Hvor det ene er at oppgaven ikke ser på frivillighet som en profesjonaliserte tjenesteleverandør innenfor tjenesteområder som for eksempel helse og omsorg. Her er frivillighet en profesjonell aktør med ansatte som har en fagkompetanse og kan være med å løse noen spesifikke oppgaver etter avtale med offentlig sektor. Det andre er at oppgaven ikke

kommer til å se på enkeltpersoners engasjement, såkalte «ildsjeler», og at oppgaven bruker konsekvent «frivillig sektor» og «frivillighet» som begrep.

Begrepet «offentlig sektor» definerer det nasjonale nivå (staten), det regionale nivå (fylke) og det lokale nivå (kommunene). Denne oppgaven kommer ikke til å drøfte det regionale nivåets ansvar eller betydning for å få til et godt samarbeid med frivillighet. Primært blir begrepet offentlig sektor brukt for å illustrere kommunenes ansvar og betydning, og i noen tilfeller vil staten bli definert inn i begrepet.

### 1.3 Refleksjon rundt oppgavens tema

Norske myndigheter er svært opptatt av at offentlig sektor og frivillighet skal finne en plattform for god oppgaveløsning. Hele spekteret av tema er interessant og ønsker å bruke oppgaven til å gå nærmere inn på tematikken. Under arbeid med tema til prosjektet kom regjeringen med et høringsnotat «frivillighetserklæringen – erklæring om samspill mellom regjeringen og frivillig sektor<sup>3</sup>». Her skriver regjeringen blant annet at:

*«frivillighet er en stor og selvstendig del av vårt samfunn som gir en merverdi til den som bidrar og til samfunnet som helhet. Å være frivillig gir kompetanse, erfaring, sosial tilhørighet og mestring til enkeltmenneske. Samtidig skaper frivilligheten fellesskap, den bidrar til en bedre hverdag for mange mennesker, og den bidrar til samfunnsutviklingen gjennom å utfordre og sette dagsorden».*

Regjeringen skriver videre i høringsnotatet at:

*«regjeringen anerkjenner til tross for mangfoldet at det er noen fellestrekk og egenskaper som kjennetegner alle frivillig virksomheter og at dette fordrer en helhetlig og koordinert frivillighetspolitikk. Regjeringens samspill med frivillig sektor er preget av forutsigbarhet, åpenhet, tillit og tilgjengelighet»*

Rammeverket for samspill er også i fokus, de skriver at:

*«regjeringen vil legge til rette for medvirkning fra frivillig sektor i politiske prosesser. Dette gir bedre kvalitet på beslutningene, speiler samfunnets mangfold bedre, gir bredere eierskap til beslutningene og bidrar til gjensidig læring og demokratiutvikling»*

---

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---Frivillighetserklaringen/id2342823/>

Hos nasjonale myndigheter har frivillighet het tydelig fokus på seg fra nasjonale myndigheter. Selv i nyttårstalen til statsministeren Erna Solberg i januar 2015 ble det viet tid til å snakke om frivillighet og det å bidra:

*«vi mennesker er til for hverandre. Mor og fars kjærlige omsorg for sine barn. Omsorgen for hverandre i samlivet. Naboens hjelpende hånd. Kollegaens støttende ord. Ditt bidrag til lokalsamfunnet. Å gi av seg selv til andre er en kraft i oss alle. Den gjør oss til hele mennesker. Du ser den overalt»<sup>4</sup>.*

Det er ikke bare regjeringen som har fokus på frivillighet. KS<sup>5</sup> (kommunesektorens organisasjon) har fokus på den nye hverdagen til alle medlemmene og jobber med å finne løsninger som kan være til fordel for medlemskommunene og deres innbyggere. I desember 2014 var frivillighetspolitikken på dagsorden til hovedstyre i KS. I saksframlegg blir det skrevet:

*«frivillig sektor er en stor og viktig aktør i samfunnsutviklingen og samhandlingen med kommunal sektor utvikler seg stadig. Både fra kommunene, frivillighet og staten kommer nye initiativ (...) Mange lokale utfordringer innen demokrati, velferd og samfunnsutvikling er sammensatt og komplekse, som for eksempel innenfor folkehelse, pleie og omsorg». (KS 07/00636-9:1).*

Danmark har de siste årene hatt en nesten firedobling i antall personer som er involvert i frivillig arbeid på det sosiale området. I Danmark har det dermed vært en solid økning i antall personer som deltar i frivillig arbeid på det sosiale området. I Norge ser det ut til at kommunesektoren ønsker å samhandle med frivillige og ideelle krefter for å løse mange utfordringer. Hensikten ser ut til å være å styrke frivilligheten fordi det har en verdi i seg selv, samt utløse frivilligheten på en mest mulig effektiv måte (KS 07/00636-9:1).

Norge har ikke et lovverk som krever at offentlig sektor samarbeider med frivillighet. Det vi har er flere stortingsmeldinger og utredninger som sterkt oppfordrer til et tett samarbeid mellom offentlig sektor og frivillighet. De mest sentrale meldingene er:

- Norges offentlig utredning 1988:17 «Frivillige organisasjoner»
- Norges offentlige utredning 2011:11 «Innovasjon i omsorg»
- Stortingsmelding nr. 27 (1996-1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner»

---

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nyttarstalen-2015/id2356841/>

<sup>5</sup> KS (Kommunenes organisasjon) har alle 428 kommunene som medlemmer, i tillegg til 19 fylkeskommuner og mer enn 500 bedrifter. KS landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon (<http://www.ks.no/tema/Om-KS/KS-oppgaver/Kort-om-KS/>)

- Stortingsmelding nr.39 (2006-2007) «frivillighet for alle»
- Stortingsmelding nr. 29 (2012-2013) «Morgendagens omsorg»
- Stortingsmelding nr. 34 (2012-2013) «Folkehelsemeldingen – god helse – felles ansvar»

## **Frivillighet i Norge**

Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for frivillige organisasjoner i Norge. Frivillighet Norge skal aktivt fremme frivilligheten og de frivillige organisasjonenes interesser i samfunnet. De skal arbeide for et best mulig samspill innen frivillig sektor, og aktivt fremme frivillighetens interesser i samfunnet, gjennom å styrke kunnskapen om frivillighet og drift av frivillig virksomhet. Heve bevisstheten om frivillighetens og de frivillige organisasjonenes rolle i samfunnet, og fremme dialog mellom frivillig, offentlige og privat sektor. Samordne et effektivt påvirkningsarbeid for å sikre gode rammebetingelser for frivillig virksomhet. Følge med på endringer i frivillig sektor. Stimulere til debatt om de utfordringer frivilligheten står ovenfor. Frivillighet Norge skal stimulere til økt frivillig innsats til beste for den enkelte og samfunnet, og bidra til å videreutvikle bredden i det frivillige arbeid i Norge<sup>6</sup>.

I januar 2015 fornyet KS og Frivillighet Norge avtalen: «*Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor*». Dokumentet skal være en plattform for samspill og samarbeid om utviklingen av frivillighetspolitikken mellom de to interesseorganisasjonene og deres medlemmer. Formålet med avtalen er:

*«plattformen er et uttrykk for et ønske om en bedre samhandling mellom sektorene for å støtte og tilrettelegge for den omfattende og viktige aktiviteten i frivillig sektor.*

*Plattformen fastsetter prinsipper og handlinger for å styrke relasjonen mellom offentlig og frivillig sektor i Norge» (Plattform for samspill 2015-2016:1).*

## **Hvor går grensen?**

Noe av det vanskeligste med oppgaven er å begrense seg. Her er mange interessante tema og innfallsvinkler, men alt kan ikke være med og jeg har besluttet at oppgaven skal ha et bakteppe etter inspirasjon fra Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) hvor de nevner de tre kjerneområdene økonomi, sosial integrasjon og demokrati.

Når det gjelder økonomi kan vi få et inntrykk av at det offentlige går i partnerskap med frivillighet for å spare penger. Budsjettene er stramme og bunnlinjen skal være i balanse og

---

<sup>6</sup> [http://www.frivillighetnorge.no/no/om\\_oss/vedtekter/](http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/vedtekter/)

som en dyd av nødvendighet har et samarbeid med frivillighet «tvunget» seg fram. Faktum er at kommunene går fortsatt med den samme bemanningen og flere i kommunens administrasjon blir involvert i å koordinere arbeidet. I Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillige og kommunal sektor skriver de blant annet at:

*«Offentlig og frivillig sektor har ulike, men komplementære roller i samfunnet. Samarbeidet mellom sektorene må bygge på et prinsipp om at frivillig sektor skal supplere og ikke erstatte offentlige tjenester» (2015:2)*

Sosial integrasjon er en svært viktig del av det frivillige arbeidet og skal det fungere trenger vi at de frivillige organisasjonene aktivt jobber med sitt arbeid for å rekruttere nye medlemmer. Det er hovedsakelig to grunner til at sosial integrasjon er viktig. For det første, skal organisasjonen kunne opprettholde driften trenger de en jevn strøm av nye medlemmer. For det andre, skal det offentlige inngå et langsiktig samarbeid med frivillighet om oppgaveløsning trenger kommunene en viss form for forutsigbarhet. Som enkeltmenneske står vi ikke så sterkt i en endring, men som gruppe har vi mulighet til stor mobilisering. St.meld.nr 39 «Frivillighet for alle» skriver:

*«Uten et sterkt sivilsamfunn hvor enkeltmennesker sammen bidrar til gode lokalsamfunn, kan vi ikke lykkes i arbeidet for et samfunn hvor alle er med» (St.meld.nr 39:11)*

I forarbeidet til oppgaven ble det lest om frivillighetens betydning for demokratiet. Lag og organisasjonslivet er viktige premissleverandører for innbyggernes opplæring i å utvikle og opprettholde de demokratiske prinsipper. Som medlem er vi en del av en ide, en ideologi eller en interesse og vårt meningsbærende ståsted blir utviklet i en organisasjon i samspill med andre. NOU 1988 nr. 17 skriver at:

*«et kjennetegn ved de frivillige organisasjonene er nettopp deres evne til å engasjere og mobiliserer mennesker i meningsfylt og samfunnsnyttig arbeid» (NOU 1988:19)*

For å kunne forstå den nye hverdagen og hva som kan være en god måte å løse noen av de utfordringene vi møter på, ble det valgt å gjøre en komparativ analyse av danske og de norske forholdene. Danmark har jobbet systematisk med feltet over noe tid og har, slik jeg oppfatter det, en klar retning på det arbeidet som blir gjort. Den danske regjeringen gav ut en rapport med tittelen «National civilsamfundsstrategi – en styrket inndragelse af civilsamfunnet og frivillige organisasjoner i den sociale indsats» (2010). Her ser de på utfordringer, løsninger, målsetninger og innsatsområder. I dokumentet blir både økonomi, sosial integrasjon og demokrati nevnt.

Økonomi er naturlig nok også et tema i Danmark. Som i Norge blir deler av utgiftene dekket via det nasjonale budsjettet og deler av utgiftene er det kommunen selv som må dekke. Som i Norge blir det lagt opp til at de frivillige ikke skal overta ansattes oppgaver, men være et

aktivt supplement til driften. Ansatte har fokus på det som er kjernen i arbeidet og frivillige tar seg mer av den mellommenneskelige relasjonen.

Under tema for sosial integrasjon stiller danskene også spørsmål om hvordan fremme aktivt medborgerskap og hvordan de kan sikre rekruttering og beholde frivillige i det sosiale arbeidet. Når det gjelder de demokratiske prinsipper er det helt tydelig et fokus også i Danmark. I rapporten fra 2010 skriver de:

*«sivilsamfunnet knytter oss sammen som samfunn, fordi sivilsamfunnet bærer noen grunnleggende verdier i det danske samfunnet. Verdier som demokrati, personlig ansvar og godt statsborgerskap blir utviklet i et sivilsamfunn « (min oversettelse) (2010:4).*

Mange av de samme utfordringene som det danske samfunnet står overfor er også en problemstilling i Norge. Det er lett å se hvorfor vi som naboland ser til hverandre for innspill, inspirasjon og gode ideer.



## 2. Metode

Metode er nødvendig for å kunne skille de resultater som skyldes metode (metodisk forklaring), fra de resultater som skyldes virkeligheten (substansielle forklaringer). Med andre ord, metode er et hjelpemiddel for å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten. (Jacobsen 2012:19,24,87).

Til denne oppgaven er det valgt tre metodiske tilnærminger, dokumentanalyse, observasjon og intervju for å forsøke å belyse samspillet mellom offentlig sektor og frivillighet.

### 2.1 Problemstilling og refleksjon rundt den metodiske rammen

Problemstillingen kan settes inn i to kategorier, hvor vi enten beskriver dagens situasjon eller vi måler hvilke innvirkninger eller effekter et tiltak har. Slike problemstillinger blir ofte kalt for forklarende eller kausale fordi vi er interessert i sammenhengen mellom noe vi tror er en årsak og en virkning. Videre er det viktig å ta stilling til om problemstillingen er eksplorerende som betyr at vi har til hensikt å utdype det vi vet lite om eller testende, som betyr at vi har til hensikt å se rekkevidden eller omfanget av et fenomen (Jacobsen 2012:61). Spørsmål rundt samarbeid mellom offentlig sektor og frivillig sektor er ikke noe nytt og ulike varianter av valgte problemstilling har vært benyttet. Ønske med problemstillingen er å se om det er mulig å komme fram til noen konkrete forslag til hva som kan gjøres av endringer for å få til et samarbeid mellom de to aktuelle sektorer.

Etter problemstillingen er valgt er det på tide å velge undersøkelsesopplegg. Her er det viktig å skille mellom design som er beskrivende eller korrelasjonelle og de som kalles kausale. Hvilke metode (kvantitativ eller kvalitativ) som blir valgt er avgjørende for hvordan informasjon blir samlet inn. Det neste punktet er utvalg av enheter, med andre ord valg av kilder, informanter og respondenter (Jacobsen 2012:124,135).

Formålet med problemstillingen er å teste ut noen antagelser om utfordringer knyttet til et fenomen. I denne oppgaven er det fenomenet samhandling mellom det offentlige og frivillig sektor, samt innbyggernes deltakelse som er i fokus. Nasjonale myndigheter i både Norge og Danmark har satt noen rammer for ønsker/behov for samarbeid mellom det offentlige og frivillighet, og det er lokale myndigheter som må følge opp føringene/retningslinjene. Det finnes ikke en «kjøreplan» på samarbeid vi kan implementere med stor suksess. Vi må ta utgangspunkt i egen og andres erfaringer og legge til lokale forhold for den eller de saker vi ønsker å samarbeide om. Det oppleves tidvis som både slitsomt og tidkrevende og det er slett

ikke sikkert at målet blir innfridd. Er det mulig å komme fram til tema eller områder som vil kunne hjelpe til med å gjøre samarbeidet noe lettere mellom offentlig sektor og frivillighet? Kan dette være med å løse noen utfordringer lokale myndigheter opplever som utfordrende? Her er mange områder hvor frivillighet kan gjøre en stor innsats sammen med ansatte.

## 2.2 Ontologi og epistemologi

Ontologi er antagelse om hvordan verden faktisk ser ut og kan bare undersøkes empirisk i begrenset grad (Jacobsen 2012:23). Innenfor ontologien er det spesielt en debatt som er særlig sentral. Debatten om hvorvidt sosiale systemer, mennesker som samhandler, består av lovmessigheter eller om det vi studerer er unikt. Innenfor positivismen har vi en grunnleggende antagelse om at det finnes noen generelle lover i sosiale systemer slik det for eksempel er innenfor fysikken. Men poenget er en studie av mennesker, hva de gjør og hvordan de tenker, i liten grad kan fange opp universelle lover slik det blir gjort i naturvitenskapen. Jeg vil ikke følge det positivistiske sporet videre siden jeg ikke tror på lovmessigheter på det feltet jeg utforsker.

Epistemologi er antagelser om hvordan vi kan samle inn informasjon om virkeligheten, og om hvorvidt det er mulig å komme fram til en objektiv beskrivelse av den (Jacobsen 2012:23). Epistemologi er med andre ord læren om kunnskap og her stilles spørsmålene om hvordan og i hvor stor grad er det mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten. Positivismen står også sterkt innenfor epistemologien. Innenfor denne retningen er det tre teser som står sentralt. For det første hevdes det at det finnes en objektiv verden utenfor oss selv. For det andre at den objektive virkeligheten kan studeres på en objektiv måte. Den tredje og siste tesen sier at vi kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden. Med kumulativ menes at all aktuell forskning skal bygge på tidligere forskning, bygge på det som finnes fra før (Jacobsen 2012:26).

Oppgavens epistemologisk ståsted er sosial konstruktivisme. Kjernen i sosial konstruktivisme er at den sosiale virkelighet er konstruert og gjenskapes gjennom handling og interaksjon mellom mennesker. Det vil si at ideer, begreper, organisasjoner og politiske institusjoner er sosialt konstruerte, selv om de ofte fremmer en objektiv virkelighet. Det sosialkonstruktivistiske perspektivet kan virke frigjørende ved at det påpekes at ideer eller forhold i samfunnet som vi tar for gitt, egentlig er skapt av oss og kan forandres (til det bedre). Det konstruktivistiske perspektiv kan sees på som en motvekt mot et materialistisk syn på verden. Det konstruktivistiske perspektivet retter oppmerksomhet mot ideer og ideologier, mot kunnskapsgrunnlag, mot felles oppfatninger av årsaker og om hva som er mulig. Sosial konstruktivisme er først og fremst et kunnskapssyn (epistemologi) (Ringdal 2013:43).

Ut fra oppgavens epistemologiske valg er det naturlig at oppgave både er deduktiv og kvalitativ.

### **2.3 Induktiv eller deduktiv**

Metodens første problem er hvordan vi samler inn data om virkeligheten og spørsmålet blir innledningsvis om det skal bruke en induktiv eller en deduktiv tilnærming. For denne oppgaven er det valgt en deduktiv tilnærming.

Innenfor den induktive metoden går vi fra empiri til teori. Idealet innenfor den induktive metoden er at forskeren går ut i virkeligheten med et åpent sinn, samler inn all relevant informasjon og til slutt går i tenkeboksen for å systematisere data som har kommet inn (Jacobsen 2012:23). Induksjon handler om å trekke slutninger basert på en begrenset mengde observerte enkelthendelser, å konstruere forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer (Nyeng 2010:37). I forbindelse med denne måte å jobbe på trekker Nyeng (2010) fram Glaser og Strauss (1967) og det de kaller grounded theory (grunnlagt teori). Her er hele målet at teorier skal dannes ut fra det som er blitt observert. Forskeren skal gå inn uten å være forutinntatt når det gjelder holdninger og forventninger og med det få gjengitt en korrekt virkelighet.

Deduktiv metode er når vi går fra teori til empiri. Innenfor denne retningen menes det at det først skal skapes noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut for deretter gå ut og samle inn empiri for å se om det man har antatt stemmer med virkeligheten (Jacobsen 2012:23).

Kritikerne av den deduktive tilnærmingen er overbevist om at det er den induktive tilnærming som er den rette måten å samle informasjon på. Her har forskeren et åpent forhold til det som skal studeres. Videre vil en forsker innenfor denne tilnærmingen forsøke å se spesielle situasjoner uten de skylapper som forhåndsdefinerte hypoteser og teorier vil medføre. På den andre siden er kritikken av den induktive strategien at mennesker ikke kan gå ut i virkeligheten med et åpent sinn. En slik tenkning ble oppfattet som både umulig og naivt (Jacobsen 2012:35).

Egen bakgrunn og egen refleksjon rundt tema er tatt med. Ingen går inn i et tema med blanke ark. Alle er vi formet av hvem vi er, hvor vi kommer fra, hvor vi jobber og tiden vi lever i. Det viktigst er at vi er i stand til å reflektere rund egen bakgrunn og heller bruke den kompetansen som en fordel når vi skal undersøke et fenomen.

Hvilke tilnærming som er den beste er ikke like lett å svare på og i stede for å snakke om ren induktiv eller deduktiv tilnærming er det nå blitt vanligere å snakke om mer eller mindre åpne tilnærminger til datainnsamling. Spørsmålet vi stiller oss, er hvor store begrensninger forskeren bevisst legger på de data som skal samles inn før undersøkelsen starter. Noen ganger vil den som skal undersøke et tema legge sterke føringer på informasjonen. Andre ganger vil den som foretar undersøkelser gå mer åpent ut og være mer mottakelig for ny og overraskende informasjon som ikke var blitt tenkt over før undersøkelsen ble startet (Jacobsen 2005:35). Før intervjuene hadde jeg noen klare rammer, men forsøkte å stille så åpne spørsmål som mulig. I møte med informantene ble det tydelig at de reflekterte over tema på en annen måte enn det jeg hadde tenkt på forhånd. Dette skapte mer dybde og gjorde at tilnærmingen til oppgaven endret seg. Å stille åpne spørsmål har vært et bevisst valg. Det har vært en klar tanke om å forsøke å unngå å legge føringer, slik at det er informantenes stemmer som kommer fram og ikke min. Oppgaven presenterer et teoriperspektiv som er styrende for den empiriske innsamling og med det, som nevnt, primært en deduktiv tilnærming.

## **2.4 Kvalitativ eller kvantitativ**

Kvalitativ metode kan sees på som en reaksjon på anvendelsen av den naturvitenskapelige metoden til å studere sosiale fenomen. Innenfor denne retningen blir det hevdet at for å få en virkelig forståelse av de sosiale fenomener bør en få forståelse av hvordan mennesker tolker den sosiale virkeligheten. Den eneste måten å få svar på slike spørsmål er å observere. Feltarbeid og åpne intervju er nøkkelen for å lykkes (Jacobsen 2012:31).

Hermeneutikk er et viktig begrep innenfor den kvalitative metode. I følge hermeneutikken ser og forstår vi alltid det nye i lys av det vi allerede kjenner. Man ser det gjerne på den måten at all erkjennelse er basert på for-dommer eller for-meninger, på forutsetninger som gir mening til det man opplever og observerer uten at vi fullt ut har oversikt eller kontroll over denne helhetssøkende og meningsdannende prosessen. Hermeneutikken har en fortolkende tilnærming til menneske og samfunn som benekter eksistensen av lovmessigheter utenfor naturvitenskapens område (Nyeng 2010:27).

Kvantitativ metode har som grunnleggende utgangspunkt at den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter som kan gi oss informasjon i form av tall. Opplysninger om den sosiale virkeligheten kan så behandles ved hjelp av statistiske teknikker. Det klassiske kvantitative måleinstrumentet er et spørreskjema med faste svaralternativ (Jacobsen 2012:31). Innenfor den kvantitative metoden finner vi den positivistiske tilnærming. Her er meningen at virkeligheten er noe som kan studeres med en viss grad av objektivitet (Jacobsen 2012:32).

Grunnforestillingen i positivismen er at metoden må bestemmes på generelt grunnlag. Idealet er forskning som holder seg til målbare fakta for dermed å kunne avdekke generelle fenomener og formulere teorier om disse (Nyeng 2010:67).

Både kvalitativ og kvantitativ tilnærming er gode metodiske måter å få svar på en problemstilling. Med tanke på tid og ressurser som har vært tilgjengelig for denne oppgaven falt valget på kvalitativ metode. I tillegg til at kvalitative intervju er en effektiv måte å få informasjon fra informanter, deres synspunkter og erfaringer rundt den valgte problemstilling. Enda et argument for å velge denne metoden er at i samtalene kan vi få fram nyanser eller andre måter å tolke et spørsmål på. I forhold til problemstillingen gjelder dybde og detaljforståelse heller enn å generalisere med mange enheter.

## **2.5 Intensiv eller ekstensiv design**

Intensiv design går i dybden på et problem og forsøker å avdekke så mange forhold (variabler) som mulig i ett eller noen få tilfeller (enheter). Å gå i dybden er et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet. Her vektlegges den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen (Jacobsen 2012:89).

Det andre perspektivet innenfor intensiv design er at å gå i dybden for å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheter og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i. I mange tilfeller er vi interessert i å se på samspill og relasjoner mellom individ eller gruppe i en spesiell kontekst (Jacobsen 2012:90).

Ekstensiv design går i bredden og undersøker mange enheter, men vil ofte ikke inkludere så mange variabler. Jacobsen (2012:94) har to tilnæringsmåter til ekstensivt design. På den ene siden skriver han at å gå i bredden er et forsøk på å få en presis beskrivelse av omfanget, utstrekninger og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster. I en ekstensiv tilnærming undersøker vi hvordan et fenomen opptrer i forskjellige kontekster. Den andre tilnærmingen er at å gå i bredden for å øke mulighetene for å generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon. Ekstensive undersøkelser egner seg spesielt godt til å få fram forskjeller og likheter mellom flere enheter og passer med det godt om vi ønsker å kartlegge sammenhenger mellom ulike forhold. Innenfor rammen av denne oppgaven har det passet beste å gå i dybden ved å foreta åtte intervju og å se på de mest relevante dokumentene som tar for seg tema frivillighet. Målet har blant annet vært å finne forskjeller og ulikheter i hvordan vi nærmer oss tema frivillighet.

## 2.6 Innhenting av data

Det kan ligge mange ulike hensikter bak en empirisk undersøkelse, men de har alle et felles utgangspunkt om at undersøkelser har til hensikt å framskaffe kunnskap (Jacobsen 2012:14). Både primærdata og sekundærdata er benyttet for å hente inn informasjon til å svare på problemstillingen. Det som er viktig å huske på er at valg av datainnsamlingsmetode alltid har konsekvenser for resultatene i en undersøkelse og at det er viktig å være klar over at de valg som tas og hvordan disse valgene påvirker resultatet (Jacobsen 2012:143).

### 2.6.1 Primærdata: observasjon og intervju

Observasjon er en viktig datainnsamlingsteknikk i kvalitativ forskning. Den mest vanlige tilnærmingen til denne metoden er deltakende observasjon i fenomenets naturlige omgivelser (Ringdal 2013:119). Metoden går ut på å se/observere hva mennesker gjør og hvordan de samhandler. I bunn og grunn handler det om å registrere personers og gruppers atferd, i stede for å spørre mennesker hva de gjør ser vi på hva de faktisk gjør (Jacobsen 2012:159-160). Når observasjon ble valgt som datainnsamlingsmetoder tok jeg stilling til om jeg skulle velge deltakende eller ikke deltakende observasjon. Deltakende observasjon betyr at den som observerer deltar på lik linje med de som blir observert. Ikke deltakende observasjon betyr at undersøkeren holder mer avstand til dem som blir observert (Jacobsen2012:161). I arbeid med denne oppgaven ble det benyttet både deltakende observasjon og observasjon.

Observasjon i forbindelse med oppgaven begynte på «frivillighetskonferansen 2014» i regi av KS. Deltakerne var ansatte ved ulike frivillighetsentraler, administrativt ansatte fra offentlig sektor (kommuner og stat), samt medlemmer av ulike frivillige organisasjoner og personer som var der i regi av sitt politiske verv. Konferansen var delt inn i fire bolker og hver bolk hadde sitt tema. Den første delen handlet om «nytt fra politikk og frivillighet». Her kom kulturdepartementet og snakket om statlig frivillighetspolitikk og leder for Frivillighet Norge snakket om hvordan vi kan få til et bedre samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor. Den andre bolken het «nytt fra praksisfeltet» og her ble vi presentert for kommuner som har jobbet systematisk med å finne gode metoder og arenaer for samarbeid mellom offentlig sektor og frivillighet. Holbæk kommune i Danmark og Arendal kommune i Norge var to av dem. Det ble tidlig klart at ingen hadde løst oppgavene på like måter og de hadde ulike tilnærminger til tema om samarbeid mellom offentlig og kommunal sektor. Den tredje bolken het «ny kunnskap». En avdelingsdirektør i KS snakket om hvordan kommuner som arbeidsgiver kan samarbeide med frivillig sektor innenfor pleie og omsorgstjenester. Tilslutt var tema «en samtale om frivillighet». Problemstillingen de (og vi) diskuterte var «bedre

samspill og samskapning mellom frivillig og kommunal sektor». Alle deler av konferansen skapte stort engasjement. På denne samlingen ble observasjon brukt.

Når det gjaldt deltakende observasjon var det et kurs i regi av KS Agenda og den danske organisasjonen IngeFair<sup>7</sup>. Tittelen på kurset var «Å samskape og samarbeide – kom fram til nye løsninger». I introduksjonen til kurset står det:

*«samskapning er ulikt andre samarbeidsformer. Med samskapning bringer du viten, ressurser og kompetanse sammen fra borgere, det offentlige, foreninger og bedrifter og utvikle felles løsninger sammen med de involverte borgere, i stede for til dem».*

Vi var 18 personer som deltok (15 kvinner og tre menn). Kommunal sektor var representert med 11 av deltakerne, to kom fra frivillig sektor og fem kom fra ulike frivillighetssentraler. Det gode med en liten gruppe er at vi hadde god mulighet til å bli bedre kjent med hverandre og kunne diskutere både mer åpent og mer i dybden gjennom den dagen kurset varte. Programmet var tredelt. Den første delen var «samskaping – hva er det og hvorfor er det viktig». Fokus var her på begrepet «samskaping», hvorfor det har oppstått og særlig hvorfor og hvordan det gir mening i en norsk kontekst. Her er mange muligheter med samskaping og det er viktig at ansatte i offentlig sektor utnytter ressursene sammen med andre aktører. Et av de store spørsmålene på kurset var om samskaping kan være svar på komplekse problemstillinger. Den andre delen het «samskaping er mer enn bare et samarbeid». Her var fokus på hvordan samskaping skiller seg fra andre former for samarbeid. Det sentrale i denne delen var hvordan vi håndterer forhandlinger av makt mellom aktører slik at vi kan sikre likeverd og merverdi til alles fordel. Rammer for innsats, organisering av innsatsen og spillet mellom profesjonelle, frivillige og innbyggere. Den siste delen hadde tittelen «samskaping i praksis – slik griper du an arbeidsoppgavene». Her var det fallgruvene som stod i fokus og hvordan unngå dem. Hvordan involvere aktører og avstemme forventninger for å nå felles mål på tvers av interesser og sektorer.

Intervju er det andre metodiske datainnsamling som er blitt gjort for å hente fram kunnskap om tema. Kvale og Brinkmann (2012) oppsummerer greit, når de skriver:

*«hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem?»*  
(2012:19)

Formålet med samtaleintervju eller telefonintervju er å hente inn informasjon og ikke for å måle teoretiske variabler. Respondenten blir sett på som en informant som har kunnskap og

---

<sup>7</sup> Ingefair er en dansk organisasjon som ble grunnlagt i 2010. Fokus er å utdanne og gi rådgivning til foreninger, organisasjoner og kommunale institusjoner i å bruke ulike metoder i arbeidet med frivillige ([www.ingefair.dk](http://www.ingefair.dk))

erfaring som forskeren ønsker å få innsikt i (Ringdal 2013:242). Til denne oppgaven ble det foretatt åtte intervju, tre kvinner og fem menn. Tre av intervjuene ble gjort over telefon, resten var en til en intervju. De åtte informantene er:

- Informant 1 er kvinne, ansatt i kommunal sektor, ledernivå
- Informant 2 er mann, politiker (leder av utvalg for levekår)
- Informant 3 er mann, konsulent i en norsk interesseorganisasjon
- Informant 4 er mann, rådgiver i en norsk kommune
- Informant 5 er kvinne, konsulent i en norsk interesseorganisasjon (telefon)
- Informant 6 er kvinne og seniorkonsulent i en dansk kommune (telefon)
- Informant 7 er mann og kommunalpolitiker på heltid
- Informant 8 er mann, rådmann i en norsk kommune (telefon)

Det var i forbindelse med frivillighetskonferansen at det ble opprettet kontakt med flere av informantene. Noen av informantene tipset om andre som burde kontaktes. Av alle som ble kontaktet var det en person som ikke svare på mine henvendelser. De fleste av informantene har lang erfaring i offentlig sektor og jobber med tema frivillighet enten som politiker eller som en del av administrasjonen eller på annen måte jobber tett opp mot både offentlig sektor og frivillighet. Noen av informantene har vært med å sette frivillighet inn i et historisk bilde, andre har pekt på dagsaktuelle utfordringer. Andre igjen har vært med på å skissere hvordan framtiden kan se ut i lys av et større trykk på frivillighet og offentlig sektor for en felles oppgaveløsning.

I forkant av intervjuene ble det gjort klart et informasjonsbrev etter mal fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Alle som ble kontaktet fikk en epost med litt informasjon om meg og studiet. Hver e-post ble tilpasset mottaker. På grunn av tid og avstand har det ikke vært mulig å treffe alle. Noen av informantene har blitt kontaktet over telefon og det ble sendt oppfølgingsspørsmål via e-post til andre.

Uansett om samtalen med informantene var over telefon eller om vi hadde avtalt et felles møte var intervjuguiden med. Den ble benyttet som en mal/ramme under intervjuene og ble ikke delt ut. Etter intervjuguiden ble samtalen delt inn i tre hoveddeler (økonomi, sosial integrering og demokrati). I tillegg ble det lagt opp til noen innledende spørsmål for å få intervjuet i gang, samt noen spørsmål hvis samtalen skulle stoppe opp. Det siste viste seg ikke å være et problem, alle hadde mye å si.

Intervju er ikke en lett måte å samle inn data på. Det er en levende samtale hvor informantene uttrykker sine meninger om et tema jeg ønsker å finne mer ut av. Som regel vet vi litt om



den/de vi skal intervju, noe som både kan være en fordel (vi kan starte med blanke ark) og en ulempe (vi kjenner ikke hverandre og vet ikke hvem personen egentlig er i forhold til reaksjoner og bakgrunn).

En viktig forutsetning for et vellykket intervju er at intervjueren makter å skape tillit hos informantene (Ringdal 2013:243). En mulighet for å skape en slik tillit er å ha åpne spørsmål og med det la informanten snakke fritt, men samtidig styre informanten inn på tema hvis personen snakket seg litt ut av det som er det opprinnelige tema. I etterkant er det viktig å reflektere over mulige svakheter ved intervjuet – ble de rette spørsmålene stilt, hvilke spørsmål ble det ikke tid til. Både under samtaleintervju og telefonintervju har det vært en god tone mellom oss og at det skal være rom for å slappe av for med det lettere kunne være oppriktig i samtalen. I etterkant kan jeg ikke vite om informanten har vært helt sannferdig, men kan heller ikke se at de spørsmålene jeg stilte er spesielt kontroversielle eller sensitive. Uansett er det en refleksjon som ble tatt med videre.

På grunn av avstander og tid har jeg, som nevnt, også benyttet meg av telefonintervju. Denne intervjuformen ble benyttet både i møte med de danske informantene og noen av de norske, i tillegg til at jeg sendte noen av spørsmålene på e-post. Jacobsen skriver at individuelle intervjuer kan gjennomføres enten ved at intervjuer og informant er fysisk i nærheten av hverandre (ansikt til ansikt) eller fysisk adskilt og må finne alternative måter å snakke sammen på (Jacobsen 2012:143). Det aller beste hadde vært om jeg kunne ha intervjuet alle informantene ansikt til ansikt, men siden det ikke var mulig ble jeg nødt til å finne alternative måter å innhente informasjon på. I forhold til å være forberedt var det ingen forskjell på ansikt til ansikt eller via telefon. Et annet poeng med intervju er at vi (informanter og intervjuer) får mulighet til å utdype og forklare om noe blir opplevd som uklart. Videre er det en fordel med intervju at jeg kan se den jeg snakker med og med det kan reflektere over kroppsspråk. Ringdal (2013:244) skriver at intervjuer bør være åpen for informantens kroppsspråk og helst notere ned spesielle ting underveis eller i etterkant av samtalen. Poenget er at alt har sine fordeler og ulemper, det handler om å være dem bevisst og handle deretter. For å gjøre intervju er en vitenskap i seg selv og det er ulike tilnærminger til intervju. Fenomenologer er interessert i å illustrere hvordan mennesker opplever fenomener i sin livsverden. En hermeneutiker er opptatt av fortolkning av mening og diskursanalytiker er opptatt av hvordan språk og diskursive praksiser konstruerer sosiale verdener mennesker lever i (Kvale og Brinkmann 2012:33). Med andre ord, hva ønsker jeg å oppnå? Jeg er opptatt av hvordan en gruppe mennesker opplever offentlig – frivillig samarbeid. Det som er en av de største utfordringene er at kvalitative forskningsintervju har få standardregler eller prosedyrer som er allment godkjent. Når det er skrevet er det samtidig viktig å påpeke at intervjuundersøkelsen kan deles inn i syv faser og de er tematisering, design, intervjuet, transkripsjon, analyse, verifikasjon og rapportering.

Med tematisering menes å formulere formålet med undersøkelsen og hvordan emnet som skal undersøkes blir oppfattet. I forhold til design er det viktig å ta hensyn til alle stadiene, reflektere over alle de syv punktene før en begynner selve intervjuene. Det kan være en fordel å ha en intervjuguide med en reflektert tilnærming til kunnskapen som søkes. Transkribering handler om å gjøre tale til skriftlig tekst. Når vi kommer til analysering er det viktig å velge den rette tilnæringsmåte, hvilke analyseområder som er best egnet. Når vi kommer til verifisering skal intervjufunnene etterprøves i forhold til generaliserbarhet, pålitelighet og validitet. Helt til slutt er det rapportering på undersøkelsesfunnene og metodebruken innenfor vitenskapelige kriterier og presenteres i et lesbart produkt (Kvale og Brinkmann 2012:118).

Komparativ analyse mellom norske og danske informanter har også den språklige barrieren å ta hensyn til. Den danske informant foretrakk at jeg sendte epost, da hun syntes det var vanskelig å forstå hva jeg sa.

### **2.6.2 Sekundærdata: dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er studiet av for eksempel offentlige dokumenter eller årsrapporter, vedtatte styringsdokumenter som er utarbeidet av andre enn forskeren selv, kalt sekundærdata. Sekundærdata kan komme i form av statistikk og tall eller i rein ordform som for eksempel politiske taler (Jacobsen 2012:163, 165).

I mange sammenhenger vil det være umulig eller vanskelig å samle inn informasjon direkte fra kildene og det kan være flere grunner til det. Alt fra at den direkte kilden ikke eksisterer lenger til at enten forskeren eller kilden ikke er i en posisjon til å få tilgang til dem eller at kilden ikke får lov til å delta. En annen grunn for å benytte seg av dokumentanalyse er at vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, eller at vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort. Dokumenter kan ofte være ganske objektive. Dokumenter i form av for eksempel referat kan ligne på en form for observasjon (Jacobsen 2012:163-5).

Kildegransking har samme sterke side som intervju, ved at vi får tak i hva mennesker sier og mener. Forskjellen er at nedtegnede kilder er mye mindre spontane, de er mer reflekterte og gjennomtenkte. Vi må også være bevisst på at data vi benytter kan være samlet inn og brukt i en helt annen hensikt enn det vi har (Jacobsen 2012:164).

I forbindelse med at dokumentene til oppgaven ble samlet inn var det også nødvendig å vite om dokumentene er førstehåndskilde eller andrehåndskilde. En førstehåndskilde kan for eksempel kan være en informant som har deltatt på et møte eller vært en del av en gruppe som

har jobbet fram et dokument jeg benytter i oppgaven. En andrehåndskilde er informasjon fra en person som ikke har vært direkte tilstede på et møte eller i et prosjektarbeid, men referer informasjon fra en kilde som har vært der. Det er viktig å merke seg at enhver kilde har sin tolkning/opplevelser/minne om hva som skjedde eller hva som ble sagt. Det er viktig å ha et kritisk blikk på det som blir sagt og se det hele i en større sammenheng. Er det mulig å sammenligne det som blir formidlet med andre tilsvarende dokumenter er det å foretrekke (Jacobsen 2012:181).

Til denne oppgaven er det blitt benyttet offentlige kilder. Offentlige kilder er informasjon som er ment for et større publikum og at de har som regel til hensikt å skape et spesielt inntrykk av en situasjon (Jacobsen 2012:181). Både danske og norske dokumentene er offentlige kilder som er ment for et bredt publikum på det nasjonale og det lokale nivå. I denne sammenhengen er det naturlig at vi ser på hvem som er avsender av informasjonen. Er det en personlig eller en institusjonell kilde. En institusjonell kilde er informasjon som står bak en kollektiv enhet som for eksempel en organisasjon eller en forening. Fordelen med en personlig kilde er at det er lett å se hvem sine synspunkter som kommer fram, når kilden er institusjonell kan dette være mer uklart.

Det er flere grunner til at dokumentanalyse ble valgt til prosjektet. Dokumentene er med på å underbygge problemstillingen og de er avgjørende for å reflektere rundt det tema oppgaven har.

### **2.6.2.1 Norske dokumenter**

De norske dokumentene som vektlegges i denne oppgaven er:

- Norges offentlige utredning NOU 1988:17 «frivillige organisasjoner». Utvalget ble oppnevnt for å vurdere ulike sider ved de frivillige organisasjonens virksomhet i Norge. Utvalget bestod av 16 medlemmer og ble ledet av Lars Korvald. Fokuset i utredningen er på:  
*«utenfor den offentlige sektor spiller de frivillige, allmennyttige organisasjonene en sentral rolle (...). Det offentlige har i stadig større grad overlatt oppgaver fra de frivillige organisasjonene. Det er behov for en grenseoppgang av det framtidige ansvars – og oppgavefordeling mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter» (NOU 1988 nr.17:13).*
- Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) «Frivillighet for alle». Bakgrunnen for stortingsmeldingen er at det skal utarbeides en ny og helhetlig frivillighetspolitikk. Innledningsvis står det:

*«(...) uten et sterkt sivilsamfunn hvor enkeltmennesker sammen bidrar til gode lokalsamfunn, kan vi ikke lykkes i arbeidet for et samfunn hvor alle er med (...). Frivillige organisasjoner yter uvurderlig bidrag til samfunnet, både gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats» (St.meld 39:11).*

- Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2015-2016. Avtalen er inngått mellom KS (kommunenes organisasjon) og Frivillighet Norge. Målet for avtalen står i innledningen::

*«Plattformen har et ønske om bedre samhandling mellom sektorene for å støtte og tilrettelegge for den omfattende og viktige aktiviteten i frivillig sektor. Partene i denne avtalen anbefaler organisasjoner på lokalt nivå og de enkelte kommuner og fylkeskommuner til å etablere tilsvarende samarbeidsplattformer. Dokumentet har fokus på de overordnede prinsippene, at det er forutsigbare rammevilkår og relasjonen mellom frivillig sektor og kommunene» (Plattform for samarbeid 2015-2016:1).*

- Trondheim kommune - Temaplan for frivillighetspolitikk 2012-2016. Formålet med planen er:

*«å utvikle og forsterke samhandling mellom kommunen og frivilligheten, samt legge opp til en koordinerende organisering av kommunens samhandling med frivillighet» (temaplan, Trondheim:forord)*

### **2.6.2.2 Danske dokumenter**

Vi kan alltid stille oss spørsmålet, har vi med de rette dokumentene? Etter samtale med informanter, samt egne undersøkelser blir følgende danske dokumenter vektlagt:

- Charter for samspill mellom den frivillige verden og det offentlige. Arbeidsgruppen for fornyelse av frivillighetscharteret har bestått av fem ministre fra den danske regjering, 21 lag og foreninger, fire ordførere, en rådmann og formannen for Danske regioner. Innledningsvis i det danske charteret står det at:

*«Danmark er oppbygd gjennom en lang tradisjon for et levende sivilsamfunn med borgere som tar ansvar. Oppbygging av foreninger og frivillige organisasjoner som*

*blomstrer for seg selv, så vell som i samspill med det offentlige. Den frivillige verden er en del av fundamentet for våres demokrati» (Charter for samspill 2001:framside) (min oversettelse).*

- Nasjonal civilsamfundsstrategi – en styrket inndragelse af civilsamfundet og frivillige organisasjoner i den social indsats. I 2010 kom den danske regjeringen ut med den nasjonale sivilsamfunnsstrategi. I innledningen settes det fokus på at:

*«Sivilsamfunnet knytter oss sammen som samfunn fordi sivilsamfunnet bærer noen grunnleggende verdier i det danske samfunnet. Verdier som demokrati, personlig ansvar og samfunnsmessig trivsel utvikles i sivilsamfunnet (...). Sivilsamfunnet utgjør en stor samfunnsmessig ressurs» (Nasjonale civilsamfundsstrategi 2010:4) (min oversettelse).*

- Fælles om Odense. Civilsamfundsstrategi. Odense kommune har vedtatt en sivilsamfunnsstrategi med en erkjennelse om at lokalsamfunnet står ovenfor en ny virkelighet. De tar med at:

*«Den nye virkeligheten som vi står midt i har åpnet våres øyne for et nytt syn på ressurser, et nytt syn på borgere og et nytt syn på samarbeid. Vi må se med friske øyne på hva borgerne kan og vil og bygge videre på det» (Fælles om Odense 2014:5) (min oversettelse)*

## **2.7 Analyse av datamaterialet**

Gjennom å sammenstille forskjellige intervjuer, observasjoner og dokumenter kan det påpekes mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. Det er de sentrale detaljene som trekkes fram, de som kan gi ny innsikt i en situasjon eller et fenomen. Denne vekslingen mellom deler og helhet kalles ofte for hermeneutisk metode. Analysen får en «spiralform», ofte kalt den hermeneutiske spiral (Jacobsen 2012:185).

All kvalitativ analyse starter med en samling av rådata, det skal være seg intervjuer, dokumenter eller observasjon. Disse dataene må struktureres på en eller annen måte, noe som alltid innebærer en oppdeling av helheten i et sett enkeltelementer. Deretter forsøker vi å se delene i lys av helheten ved at vi for eksempel sammenstiller flere intervjuer og ser på hva de har til felles, eller hva som skiller dem (Jacobsen 2012:186).

Analyse av kvalitative data vil dreie seg om tre ting. Det ene er å beskrive. I denne fasen vil hovedoppgaven være å beskrive det materialet vi har fått inn gjennom intervju og observasjon, for så å systematisere det vi har fått tilgang på av informasjon. Den andre fasen er å systematisere og kategorisere, samt redusere. Systematisering er nødvendig for å kunne formidle det vi har funnet. Den siste fasen handler om å sammenbinde. Når opplysningene er systematisert, vil vi som regel begynne å fortolke data. Her vil vi lete etter meninger, årsaker, forsøke å generalisere eller bringe en viss orden inn i data (Jacobsen 2012:186).

Fra en ide former seg til vi har et ferdig produkt skal vi gjennom mange faser. Ideer formes underveis, samtidig som nye ideer og funn former analysen og framstillingen av data (Jacobsen 2012:187).

Fra denne oppgaven begynte å ta form og fram til det ferdige produktet har mange ideer formet seg, noen har blitt forkastet, andre har blitt bearbeidet og andre har holdt seg gjennom hele prosessen. Nye måter å reflektere over en sak, eller en problemstilling har kommet til, både via intervju og dokumenter, som har gjort at jeg har endret mening eller oppfattet data på en annen måte enn innledningsvis.

## 3 Teori

New Public Management (NPM) har formet mye av tenkningen i offentlig sektor de siste 25 årene, og NPM står sterkt i Norge. Dette kapitlet vil se nærmere på New Public Management og governance. Bakgrunner for at governance er relevant er fordi den representerer mye av «den nye hverdagen», det er en annen måte å diskutere mulige oppgaveløsninger på. Nettverk er et annet viktig tema å nevne i denne delen, og henger sammen med governance og nye måter å oppnå resultater og øke deltakelse gjennom frivillighet.

Et annet sentralt tema er ledelse og ledelsesteori, som er sentralt i forhold til flere av forskningsspørsmålene som oppgaven stiller. Innledningsvis blir det sett nærmere på velferdsstaten som begrep.

### 3.1 Velferdsstaten

Velferdsstaten kan forstås som en stat som intervensjoner i markedet for å tilfredsstille borgernes behov. Den er basert på en inklusjon som er historisk unik ved at den omfatter hele befolkningen under nasjonalstatlig kontroll. Med velferdsstat forstår vi en stat som sikrer individers liv, helse og velferd gjennom et system av sosiale rettigheter som er gitt borgerne i kraft av deres statsborgerskap. Det handler om ressuroverføring til sosiale formål, og institusjoner og tjenesteutøvere/profesjonsutøvere som ivaretar borgernes rettigheter og realisere politiske beslutninger på feltet (Eriksen 2001:12-3). Vi anvender termen velferdsstat om vår form for stat. En slik stat kan være mer eller mindre omfattende, ta seg av færre eller flere oppgaver, fordele goder og byrder på ulike måter. I prinsippet er individet i en velferdsstat sikret minimumsstandarder av inntekt, livsmiljø, bolig og utdanning (Eriksen 2001:185).

I en velferdsstat skal vi kunne ha et verdig liv uten å delta i arbeidslivet. Det skal være mulig å overleve og gå med rak rygg uten å være avhengig av markedet eller av familie og slekt og deres evne til hjelp og omsorg. Disse rettighetene kan imidlertid bare realiseres dersom det finnes ressurser og politisk vilje til det. Velferdsstaten tildeler ressurser og kompenserer for ulikheter (Eriksen 2001:185).

Slik Eriksen (2001) ser det kan velferdsstaten deles inn i tre diskurser. Det første er en solidaritetsdiskurs. Her gjelder det normative prinsippet om at den som ikke har mulighet til å forsørge seg selv har krav på offentlig støtte. Velferdsstaten regulerer markedsøkonomien og kompenserer for de usosiale bivirkninger. Det er et arrangement som gjør markeds kapitalismen akseptabel for arbeidstakerne og er således en måte å formidle mellom

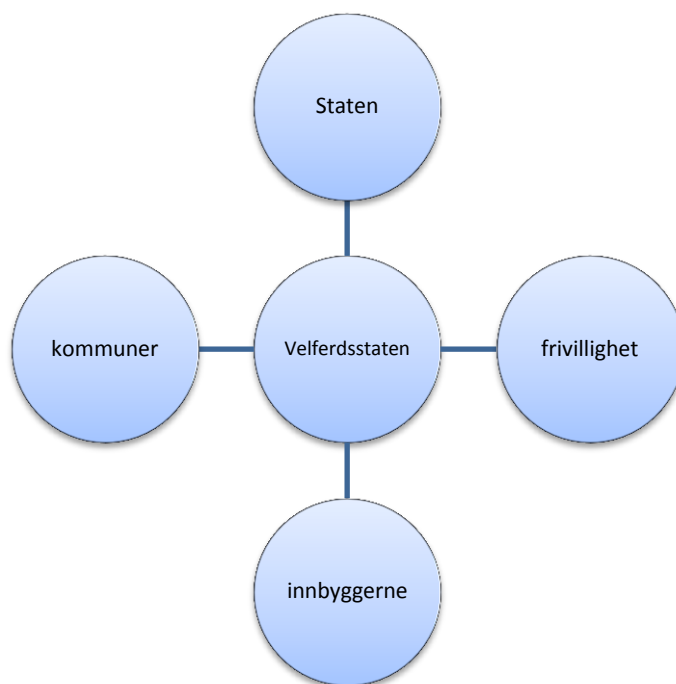
kapitalisme og demokrati. I dette perspektivet oppstod velferdsstaten som en særlig representant for arbeiderklassen som tok i bruk sine politiske deltakerrettigheter og samlet seg til politisk kamp for et mer rettferdig og solidarisk samfunn (Eriksen 2001:187). Den andre diskursen som blir nevnt er effektivitetsdiskursen. Denne diskursen har sitt grunnlag i den kvantitative og kvalitative utvidelse av spekteret av offentlige tjenester. Det har vært en eksplosjon av velferdstjenester og offentlig sektor sysselsetter mange mennesker og ivaretar mange nye sosiale funksjoner i samfunnet.

Effektivitet er i ferd med å bli det fremste kvalitetsmål i velferdsstaten, mens andre hensyn som skal ivaretas gjennom offentlig organisering står i fare for å fortrenses. De stramme budsjettene gjør at de mer generøse, universelle velferdsordningene kommer under press. Denne mentaliteten underbygges effektivt av den nye reformtenkningen i offentlig sektor basert på forestillingen om en serviceytende offentlig sektor. Denne tenkningen utfordrer den tradisjonelle forståelsen av velferdsstaten. Innenfor denne diskursen blir innbyggere kunder og brukere med preferanser som må få gjennomslag ved utformingen av velferdstjenestene. Den siste diskursen blir kalt for frihetsdiskursen. Her står debatten høyt mellom de som hevder at velferdsstaten sponser sosial uansvarlighet og til dem som hevder at velferdsstaten fungerer normaliserende og at den bidrar til å opprettholde etablerte stereotyper (Eriksen 2001:186-195).

Velferdsstaten og innbyggerrollen er nært knyttet sammen. Innbyggerrollen har også endret seg over tid etter hvert som det offentlige har grepet mer og mer inn i folk sine liv. Eriksen og Weigård (1993:135) skriver de at innbyggerrollen har vært i endring gjennom tidene og at vi kan skille mellom statsborgerskap og det sosiale statsborgerskap. Statsborgerskap handler om de tre store rettighetene som er de sivile rettigheter (rettsstatsprinsippet), politiske rettigheter (demokratisk prinsipp) og sosiale rettigheter (velferdsstatens prinsipp) med fokus på sosial trygghet for helse, liv og velferd. Innenfor det sosiale statsborgerskapet har innbyggerrollen utviklet seg og hvor er vi nå? Er vi borgere (politisk myndige), klienter (mottakere av offentlige tjenester), brukere (brukere av offentlige tjenester) eller kunder (kjøpere av offentlige tjenester). På samme tid som det sosiale statsborgerskapet er i endring har også kommunene blitt et stadig viktigere forvaltningsnivå, og at velferdsstaten i praksis er velferdskommunen. I samme periode har vi gått fra å være passive mottakere til å bli aktive brukere. Med «aktive brukere» kommer brukerrollen mer i fokus og de berørte interessers rett til innflytelse.

Når velferdsstaten og borgerrollen er i endring vil også offentlig sektor være i endring. For å kunne lykkes med å finne en god måte å jobbe i fellesskap på, kan vi se offentlig sektor, frivillig sektor og innbyggere i en form for gjensidig avhengighet av hverandre. Vi får et nettverk av interessenter illustrert via figur 1;





Figur 1: «sirkel av avhengighet»

Alle interessentene må være med i diskusjonen på hvordan fremtiden velferdssamfunn bør se ut. Ingen kan utelates og alle har en sentral plass. Alle aktørene er like viktig.

### 3.2 New Public Management

New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse på en teoriretning som har preget offentlig sektor de siste 20-25 årene. NPM har påvirket norsk forvaltning fra tidlig på 1990-tallet. NPM kan sees på som endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet og som legger mindre vekt på andre hensyn i forvaltningen som blant annet politiske signaler, faglige hensyn og berørte parters interesser. Her er fokuset på økonomisk og rasjonell tankegang – ressurseffektivitet. NPM understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor og ordninger om byråkratens autonomi – målet er at det skal drives mest mulig effektivt (Christensen et al. 2012:215).

Utgangspunktet for NPM er kritikk av det offentlige for å være for stor og for byråkratisk, med andre ord overadministrert, regelfiksert og uflexibel. Som et resultat får vi dårlig ledelse og en for svak brukerorientering. Løsningen ble det hevdet var å ta lærdom av privat sektor (Klausen 2001:51). Som nevnt innledningsvis er NPM en fellesbetegnelse på en teoriretning som har svært stor påvirkning i offentlig sektor og vi kan dele reformen inn i to hovedpunkter. På den ene siden har NPM et overordnet fokus på hvordan serviceproduksjonen kan

organiseres og hvordan velferdsstaten blir organisert. På den andre siden har NPM også et fokus på de interne organisatoriske forhold, ledelsesforhold og menneskesyn (Klausen 2001:53).

Mange av reformelementene peker i ulike retninger. NPM har på den ene siden fokus på nyere institusjonell økonomisk teori og på den andre siden har vi management teori. Med økonomisk teori mener vi Public choice, agentteori og transaksjonskostnadsanalyse. Når det gjelder management teori menes det at vi skal nedbygging av hierarkisk autoritet og desentralisering og delegering står i fokus (Christensen et al. 2012:216).

Noen av de viktigste elementene under NPM er å vektlegge en mer profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for ledere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt. Mål og resultatstyring står her svært sterkt, med kostnadskutt og budsjett disiplin, samt økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer. De to siste punktene jeg ønsker å trekke fram er at det under NPM ble lagt økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting (Christensen et al. 2012:216).

New Public Management har et tvetydig forhold til styring av offentlig virksomhet. På den ene siden er de økonomiske ideene bak NPM uttrykt som stor skepsis overfor politikere og administrative ledere. På den andre siden må det være et sett av kontrollmekanismer som lederne har ansvar for (Christensen et al. 2012:221).

Det offentlige skal legge mindre vekt på overordnet styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden, gjennom markedet eller ved direkte videreføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter. Brukere skal gis økte valgmuligheter med hensyn til offentlige tjenester og større muligheter til direkte å holde den enkelte offentlige etat ansvarlig for kvaliteten og omfanget på den servicen som ytes. Samtidig skal ressursinnsatsen vris fra administrasjon til tjenesteyting. Økt konkurranse mellom tjenesteytere skal brukes som middel for å skape økt kostnadseffektivitet og kvalitet på tjenestene (Christensen et al. 2012:223).

Etter hvert som velferdsstaten har økt i omfang og adekvate løsninger ikke kan gis ovenfra blir det nødvendig å overlate det til det enkelte forvaltningsorgan eller den enkelte tjenesteutøver å forstå den konkrete ressursfordeling (Eriksen 2009:17). Teknokratiproblemet i en slik setting blir at offentlige tjenestemenn handler ut fra normativt kunnskapsgrunnlag som ikke er regulert av demokratiske prosedyrer. Her er mange profesjoner som har mye makt og i den forbindelse er det betimelig å nevne begrepet sosialteknokratiet. Med begrepet sosialteknokrati menes at velferdsstatens profesjonsutøvere fatter beslutninger med normativt innhold uten å være underlagt demokratisk kontroll. Problemer med sosialteknokratiet er at eksperter bestemmer uten berørte parters medvirkning, hvem som får hva, når og hvordan. I

tillegg vil en slik måte å jobbe på favorisere noen former for levesett framfor andre. Her kan vi faktisk snakke om en form for velferdspaternalisme og Eriksen (2001) mener at velferdsstatens og dets profesjoner prioriterer visse oppfatninger av hva som er det gode liv. Her kan det argumenteres for at NPM ikke har brukt innbyggerne som en aktiv medspiller i hvordan velferdsstaten skal fungere. Når vi så går inn i en ny tid med velferdsstaten i en skvis mellom krav, behov og ressurser begynner vi for alvor å se en særs viktig sammenheng mellom offentlig sektor og frivillighet. Skal vi som samfunn kunne løse noen av de utfordringer vi står overfor må vi jobbe i et samarbeid og ikke ovenfra og ned som med Traditional Public Administration (TPM)<sup>8</sup> eller bare ha et ressursfokus som har vært kjernen i NPM Eriksen 2001:17-8).

### 3.3 Governance

Governance er et begrep som har stått nokså sentralt de seinere årene og har blitt brukt for å beskrive faktiske styringsrelasjoner og delvis har det blitt framstilt som et nytt ideal for hvordan kommunal styring kan og bør foregå. Slagordet er «fra government til govenance». Innenfor governance er det et poeng å vri oppmerksomheten fra et fokus på institusjoner for styring til former for styring. Begrepet governance innebærer en forestilling om avhierarkisering. Det tas ikke for gitt at kommunen er eller skal være den dominerende aktøren i lokale prosesser, og relasjonen mellom kommunen og omgivelsene karakteriseres av sideordning heller enn overordning. I en viss forstand skyves kommuneinstitusjonen tilbake fra å være den dominerende kilden til lokal makt og autoritet til å bli en av flere aktører som inngår i lokale nettverk (Christensen et.al 2012:188).

I governance er lokal makt dermed ikke noe som utelukkende forvaltes av institusjoner som kommunen, men noe som bygges og vedlikeholdes av lokale koalisjoner av aktører. Andre aktører som for eksempel frivillige organisasjoner må trekkes inn for å få til de ønskede virkningene. Det er betydelig empirisk belegg for å hevde at relasjonene mellom kommuneinstitusjoner og innbyggerne er under endring og at innbyggerne i første rekke oppfatter seg som brukere av kommunale tjenester, snarere enn som borgere av et lokalt politisk samfunn (Christensen et al. 2012:188-9).

---

<sup>8</sup> Innenfor Traditional Public Administration (TPA) blir det antatt at behov og problemer som offentlig sektor står ovenfor er rimelig enkle og at løsningene er kjent og forstått. Det antas at staten vil være den største bidragsyteren for offentlige tjenester. Videre er det en tydelig hierarkisk oppbygging med et klart profesjonalisert fokus (Benington et al. 2011:13).

Governance kan oppsummeres på følgende måte:

*«Governance entails a move away from traditional hierarchical forms of organization and the adoption of network forms. It also entails a revision of the relationship between the state and civil society in a more participatory direction. Governance is finally said to be responsible for shifting the emphasis away from statute law to more flexible forms of regulation and implementation. The state is thus claimed to be superseded by a “networked policy” where authority is devolved to task-specific institutions with unlimited jurisdictions and intersecting memberships operating at sub-and supra-national levels»* (Pollitt et al. 2011:21-2)

Governance har ikke en tydelig definisjon, men i sin videste forstand handler det om ulike måter som det sosiale livet er koordinert på (Heywood 2013:74).

Co-produksjon kan defineres til å bety at profesjonelle/forvaltningen og innbyggerne i større grad bruker hverandres ressurser og deltakelse for å oppnå bedre resultat og økt effektivitet. Co-produksjon/offentlig verdi/samskaping (the public value framework) springer ut fra en anerkjennelse av at behov og problemer som innbyggerne, samfunn og offentlig sektor står overfor er komplekse heller enn enkle. Vi snakker her om «wicked eller ondartede» heller enn «tamme» problemer og at det man står overfor et mangfold av problemer heller enn homogene utfordringer som kan være lettere å håndtere (Benington et al. 2011:13).

### **3.4 Nettverk**

Til å definere begrepet nettverk benytter jeg meg av Jensen og Sørensen (2004:125);

*«Nettverk er empirisk påviselige relasjoner på tvers av organisasjoner, sektorer og nivåer og på grensen mellom det offentlige og det private»*

Hatch (2011) skriver at nettverksstrukturer er en relativt ny organisasjonsform som har dukket opp med horisontale relasjoner i stedet for vertikal kommunikasjon og kontrollrelasjoner. De formelle båndene som binder sammen enhetene i en organisasjon, er erstattet av et partnerskap mellom flere ulike organisasjoner (2011:214)

Tidligere, skriver Jensen og Sørensen (2004:125), har nettverk blitt oppfattet som noe negativt. Nettverk har blitt sett på som et styringsproblem og et ugjenomtrentelig negativt vilkår for samfunnsstyring. I dag blir nettverk i økende grad sett på som løsningen på problemet, som et styringsverktøy. Når vi nå i økende grad ser på nettverk som noe positivt må vi stille oss spørsmålet om hvilke forhold og hvilke måte nettverk kan fungerer som styringsverktøy for samarbeid mellom frivillighet og offentlig sektor. Av de som opplever nettverk som en positiv ressurs eller et verktøy, snakker om nettverk som den «tredje

styringsform». Innenfor denne tenkningen er nettverk på vei til å bli oppfattet som et verktøy som kan øke effektiviteten i policy utvikling og policy implementering. Som et resultat vil nettverk være med å bidra til å øke deltakelse, økt ansvarlighet og legitimitet. I tillegg til at vi vil kunne få en folkelig forankring av den policy vi forsøker å implementere (Jensen og Sørensen 2004:126).

En utfordring med nettverk er at det kan være vanskelig å plassere et ansvar for de beslutninger som blir tatt. Deltakerne i et nettverk er ikke folkevalgte og uten demokratisk legitimitet. En annen utfordring det blir pekt på er at nettverk gir noen få velorganiserte sterke eliter økt innflytelse, mens andre aktører får mindre (Jensen og Sørensen 2004:127). Andre forskere går enda lenger og hevder at policy nettverk ødelegger politisk ansvarlighet ved ikke å være en del av offentligheten. Slike nettverk skaper privilegerte oligarker og er per definisjon konserverende (Jensen og Sørensen 2004:127-8).

Utover 1990-taller kom det en positiv dreining i hvordan nettverk ble oppfattet. Med governanceteorier kom et mer optimistisk syn på nettverk enn for eksempel innenfor NPM. Nettverk spiller en større og større rolle i samfunnsstyringen som stadig blir mer kompleks. Innenfor governanceteorier betraktes nettverk som selvorganiserte, løst koblet, interorganisatoriske enheter som holdes sammen av gjensidig avhengighet og tillit og treffer beslutninger på basis av forhandlinger (Jensen og Sørensen 2004:128).

Teoretikere innenfor governance har kommet fram til at nettverk også kan defineres til å være:

*«Selvorganisert, løst koblet, interorganisatoriske, interaksjonseenheter som holdes sammen av gjensidig avhengighet og tillit og treffer beslutninger på basis av forhandlinger»* (Jensen og Sørensen 2009:129).

I forhold til nettverk har vi to tilnæringsmåter. Den ene er metastyring og styring av nettverk. Den andre tilnæringsmåten er samstyring og styring i nettverk. Metastyring er en strukturell reform ved at den utøves gjennom forming av de strukturelle rammer for nettverksaktivitet. Den ene forståelsen handler om ressursfordeling og insitamentstyring med spilleregler som gjelder ved eksklusjon, beslutninger og sanksjoner. Den andre dimensjonen retter seg mot påvirkning av den forestillingsverden som ligger til grunn for nettverkene og nettverksaktørenes virke. Jensen og Sørensen (2009) referer til at deler av metastyring kan deles inn i ulike deler for å forstå den. De har fokus på den enkelte nettverksaktør og forholdet dem i mellom. I forhold til disse to delene velger de videre å se konkret på det økonomiske, det kommunikative og det prosessuelle innenfor metastyring eller styring av nettverk. Med det økonomiske menes det at det er ulike former for insitamenter for tilskudd og for eksempel skattelette. I relasjon til det kommunikative fokus er det spredning av informasjon,

forestillinger av normer både i forhold til den enkelte og til nettverket. Når det gjelder det prosessuelle snakker vi om en hel rekke av teknikker for å aktivere aktører, sette opp generelle spilleregler eller fasilitere konkrete forhandlinger. Metastyring kan karakteriseres som en samling av indirekte styringsformer som utføres «hands off» gjennom påvirkning av nettverk som er selvstyrende.

Samstyring eller styring *i* nettverk er den andre tilnæringsmåten. Her er det «hands on» som gjelder. Her er det slik at alle må være en aktiv deltaker og alle må akseptere spillereglene i nettverket. Jensen og Sørensen (2004:133) skriver at en representant fra en offentlig myndighet kan ikke komme inn og utøve innflytelse ved å «sjefe» og påberope seg autoritet som om nettverket er et hierarkisk system. Skal samstyring fungerer må aktørene i nettverket styre gjennom samhandling. Det er ingen lett oppgave å bli plassert i en slik situasjon hvor vi hele tiden må balansere mellom hensynet til gruppens eksistens i en horisontal samarbeids- og forhandlingslogikk og ønske om å styre nettverket i en bestemt retning.

Innenfor governance er det enighet om at det er mange ulike aktører som har rollen som den styrende og i prinsippet kan hvem som helst i nettverket ta lederrollen. Det som er med og kompliserer en allerede komplisert problemstilling er når vi får et offentlig-privat nettverk som strekker seg over grensene mellom stat, marked og sivilsamfunn. I et slikt nettverk blir det store spørsmålet hvilke legitimitetsgrunnlag som styringsaktørene skal vise til i et slikt offentlig-privat nettverk. En annen stor utfordring for et slikt samarbeid er at offentlige aktører er underlagt en rekke restriksjoner som setter grenser for mye de kan involvere seg i nettverksstyring jfr offentlighetsprinsippet.

Slike nettverk av interessenter har alltid eksistert og er en konsekvens av samhandling mellom aktører. Busch et al. (2010:83-4) skriver at det er flere grunner til at vi får slike nettverk, det gjelder effektivitet, makt, legitimitet og informasjonsutveksling. Når det gjelder effektivitet er det basert på at nettverkene ønsker å føre en mer kostnadseffektiv transformasjon. Makt handler om at organisasjoner samarbeider for å redusere avhengigheten til dominerende interessenter, med andre ord øke sin egen makt. Legitimitet handler om at det finnes situasjoner hvor det er sterke forventninger i omgivelsene om samarbeid eller nettverksdannelse. Det siste punktet, informasjonsutveksling, handler om at organisasjoner ofte står overfor både ustabile og komplekse omgivelser hvor usikkerheten er høy. Som organisasjoner må de være i nettverk med andre i tilsvarende situasjon for å minimere det ustabile. I relasjon til interessenter i et nettverk nevnes ikke tillit.

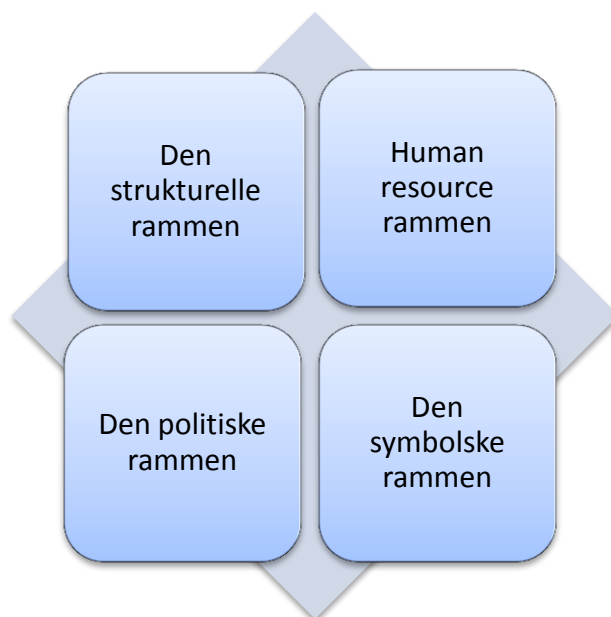
I et nettverk er de nødvendige ressursene fordelt mellom flere nettverkspartnere på en slik måte at de ikke er noen enkeltorganisasjon i nettverket som produserer tjenester, men snarere nettverket som helhet som er tjenesteyter. Et nettverk kan blant annet være et resultat av et

samarbeid mellom mindre enheter som hver for seg ville være for små til å løse utfordringer (Hatch 2011:214-5).

I forhold til nettverk kan vi si at alle organisasjoner inngår i et samspill mellom elementene i sine omgivelser. Samspillet gjør det mulig for organisasjonen å for eksempel skaffe seg ny kunnskap. Siden organisasjonene framstiller en tjeneste som brukes av omgivelsene, vil den også inngå i et samspill med sine kunder (Hatch 2011:83).

### **3.5 Ledelsesteori**

Det er blitt skrevet mye om ledelse og ledelsesteori. Ledelse er viktig og vanskelig innenfor en organisasjon. Når vi nå skal se på ledelse av to svært ulike kulturer (offentlig sektor og frivillig sektor) blir bilde straks enda litt mer komplisert. Bolman og Deal (2012) har i boken «nytt perspektiv på organisasjon og ledelse via struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler» sett på hvordan vi kan dele en organisasjon inn i fire fortolkningsrammer illustrert i figur 2:



Figur 2: «de fire fortolkningsrammer»

En fortolkningsramme er en mental modell, et sett av ideer eller antagelser, som vi bærer med oss som hjelp til å forstå og finne fram i et bestemt «terreng» (2012:35).

Den strukturelle rammen avspeiler en tro på rasjonalitet og på en passende fordeling av formelle roller og ansvar vil minimalisere avledende personlige faktorer og få folk til å yte maksimalt. Bolman og Deal (2012) presenterer noen grunnantagelser som ligger under den strukturelle rammen. Der organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål og at organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling. Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring. Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen til en hver tid fungerer under (Bolman og Deal 2012:73).

Strukturelementene i rammen kan vi trekke tilbake til Max Weber og Traditional Public Administration med blant annet fastlagt arbeidsfordeling, et hierarki av stillinger og et sett med regler på hvordan arbeidet skal utføres. Videre er strukturen et grunnriss for mønstre av forventninger og samhandling mellom interne deltakere (ledere, administratorer, underordnede) og eksterne interessenter (kunder eller klienter) (Bolman og Deal 2012:74,76).

Den andre rammen er Human-resource. Pionerne bak denne tenkningen hevder at menneskers ferdigheter, holdninger, energi eller engasjement er viktige ressurser som kan anvendes enten til å skape eller ødelegge hele virksomheter. I HR rammen eksisterer organisasjoner for å oppfylle menneskelige behov, og at enkeltmennesker og organisasjoner trenger hverandre. Organisasjoner trenger ideer, energier og talent, mennesker trenger muligheter (Bolman og Deal 2012:150).



Sett fra det politiske perspektivet er politikk ganske enkelt den realistiske prosessen med å ta beslutninger, fordele knappe ressurser og avveie ulike interesser og på den måten blir politikk sentralt i all beslutningstaking. Innenfor den politiske fortolkningsrammen framtrer organisasjonen som en turbulent arena for en stadig kamp mellom individuelle interesser og gruppeinteresser. Motsetninger og ressursknapphet gjør makt til en vesentlig ressurs. Makt i organisasjoner er i bunn og grunn evnen til å få ting til å skje (Bolman og Deal 2012:121,226,229).

Den siste rammen er den symbolske rammen. Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr og at aktivitet og mening er løst forbundet. En og samme handling kan tolkes på mange forskjellige måter og kulturen er superlimet som binder organisasjoner sammen (Bolman og Deal 2012:287).

Kultursammenstøt er et uunngåelig tema og en klassisk ledelsesutfordring i endringsprosesser fordi endring setter virksomhetens identitet på spill og lederes og medarbeideres forståelse av mening og retning under press (Larsen 2008:132). Larsen nevner videre tre designerprinsipper for å skape kultur. Det første er en systemisk metode med respekt og nysgjerrighet for det eksisterende og det mulige. Det andre er forandringsledelse hvor vi blant annet involverer ledere og medarbeidere gjennom hele forandringsprosessen. Det siste er kulturanalyse og kulturutvikling hvor kulturutvikling skal integreres i den levende praksis (Larsen 2008:135). Larsen legger opp til en prosess for kulturskapelse. Fase 0 er forberedelse. Fase 1 handler om å fastlegge ønskede verdier. Fase 2 handler om kulturanalyse i praksis for så gå over i kulturskapende tiltak. Den fjerde og siste fasen er evaluering og læring (Larsen 2008:139-143).

### **3.6 Velferdsledelse og ledelse av frivillige**

Kaspar Villadsen (2008:9) skriver at ledelse av velferd vedrører oss alle. Han mener at velferdsledelse handler om hvordan de forskjellige delene av velferdsytelsene via konkrete handlinger innenfor ulike sektorer gir mening og innhold for innbyggerne. Innledningsvis trekkes det fram at velferdsledelse og dets utfordringer kan deles i tre. Den første handler om differensiering og styringskompleksitet. Innenfor denne refleksjonen blir det påpekt at innenfor den moderne velferdsstaten er det en rekke systemer og organisasjoner som i betydelig grad er autonome og selvrefererende og derfor vanskelig å styre både utenfra og ovenfra. Velferdsproduksjon krever en type ledelse som forstår systemenes spesifikke logikker. Samfunnene er kjent for å ha en lang rekke ulike oppfatninger av hva den rette verdi

er. Kommunen har sin oppfatning og de frivillige organisasjonene har sine oppfatninger basert på det verdigrunnlaget de er tuftet på. Villadsen (2008) referer til Niklas Luhmann (2007) at der ikke finnes *en* egen overgripende moral i et samfunn som kjennetegnes av sameksistens av en rekke sidestilte funksjonssystemer med hver sin spesifikke kommunikative logikk. Med andre ord må vi finne en måte å arbeide sammen, på tross av våre ulikheter. Velferdsledelse er en slik mulighet. Det andre punktet handler om ledelse av selvledelse. Alle plasser hvor det utøves velferdsledelse settes det i dag spørsmåltegn ved grensene for ledelse og hvordan det kan ledes. Det blir også stilt spørsmål om hvordan vi i praksis kan skape ledelsesformer og ledelsesteknologier som fremmer selv-ledelse og unngår overdreven styring. Enten det gjelde den offentlige ekspertens møte med borgeren eller lederens forhold til medarbeideren, er risikoen for overdreven styring på dagsorden. I begge tilfeller kan det være greit å stille seg spørsmålet om hvordan det kan styres uten at det overstyres, uten å ta ansvar fra brukeren, den frivillige eller medarbeideren. Det siste punktet handler om endring av grenser. Hvor det tidligere var klart hvor grensene går, er de er i konstant endring. Tidligere har det vært et tydeligere skille mellom en rekke områder som offentlig og privat eller offentlig og det frivillige. Nå ser vi etableringen av nye ansvarsområder for borgerne. Et siste viktig poeng er at vi nå snakker om endring av gamle grenser og etablering av nye (Villander 2008:12).

Sørensen og Tofting (2012) skriver i artikkelen «Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af velfærdsservice» om offentlig ressursknapphet, stigende politiske og faglige ambisjoner, behovet for innovasjon og nye forestillinger om et mer aktivt medborgerskap har skapt en fornyet interesse for en målrettet involvering av blant annet frivillige organisasjoner i samproduksjon av offentlige velferdsytelser (2012:1). Sørensen og Tofting (2012) viser til fem punkter for god ledelse innenfor samproduksjon. Det første er kapasitetsoppbygging, her må ledere sørge for å hjelpe de frivillige med å organisere seg selv før og under deres deltakelse i samproduksjon. Gode kommunikasjonsevner er sentralt i forhold til å formidle formålet med og premissene for den samproduserende innsats. Det tredje punktet handler om raushet (romslighet), det er viktig å bygge bro mellom de offentlige og de private samarbeidspartnerne i forhold til kunnskap og erfaring. Det fjerde punktet handler om å vedlikeholde/opprettholde energien ved å ha tydelig fokus på målsetting og verdier. Det siste punktet handler om den sosiale kompetansen. Her er fokus på at ledere må kunne møte frivillige som en likeverdige partner og fremstå som troverdig, vise ansvar og ha tillit til de målene som er satt i fellesskap (Sørensen og Tofting 2012:21).

I boken «Frivillighedens logik og dens politik. En analyse af den personrettede frivillige sociale indsats of statens frivillighedspolitik» (2014) skriver forfatteren at frivilligheten i dag karakteriseres som både fritid og arbeid på en gang. På den ene siden gir den inntrykk av å

være organisert arbeid, og på den andre siden er det en aktivitet som blir utført på fritiden. Denne dobbeltheten skiller frivilligheten fra de profesjonelle ansatte (La Cour 2014:9).

Frivillighetens logikk lar seg ikke kapsle inn i regler og retningslinjer. Den er sitt eget mål og kan med det ikke reduseres til et middel for en politisk velferdsvisjon i et pluralistisk velferdssamfunn (La Cour 2012:150).

La Cour (2014) oppsummerer ledelse av frivillighet til å være:

*«ledelse av frivillige handler om å framelske og understøtte en særlig form for sosialisering og samtidig gi den en bestemt retning, selv om den utvikler seg på sine egne uforutsigbare betingelser. Det er derfor en ledelsesform som ikke bare retter seg mot den frivillige og «den andre», men som fokuserer på hvordan den kan stille seg i en meningsfull relasjon til frivillighetens paradoksale omsorgslogikk»* (La Cour 2008:89).

Selv om vi ser på det som utfordrende å samarbeide på tvers av sektorer har det alltid vært samarbeid mellom de frivillige organisasjonene, private virksomheter og offentlig sektor. Forandring i en av sektorene påvirker også utviklingen i de andre sektorene.

Sivilsamfunnets organisasjoner fokuserer på sak eller målgruppe. De private orienterer seg mot økonomisk vekst og offentlig sektor ivaretar (Holdt et al. (2014:5). Videre skriver forfatterne at samarbeid må aldri være et mål i seg selv, men når organisasjoner likevel velger å gå inn i et samarbeid kan det ha flere årsaker. Det kan være en erkjennelse i organisasjonene om egen utilstrekkelighet i forhold til å løse en problemstilling. Den andre grunnen kan komme av nysgjerrighet etter å gjøre noe mer eller å gjøre det bedre. Godt samarbeid er aldri en tilfeldighet. Samskapelse er et nyere begrep, men kjernen er samarbeid. Her kreves det felles vilje til å finne nye løsninger på kjente problemstillinger. For å få til god samskapelse kreves det at alle har mot og lyst til å faktisk finne en løsning på en felles problemstilling (Holdt et al. 2014:8).

Fordeler med samskapelse er at det gir muligheter for å finne nye og effektive løsninger på for eksempel komplekse sosiale eller miljømessige utfordringer. Det er en demokratisk samarbeidsform hvor målgruppen/brukerne tar en aktiv del i å finne løsninger. Ulempen med samskapelse er at det er ressurskrevende og at det rommer potensielle konflikter i forhold til rettsikkerhet. Det kan naturligvis også være vanskelig å involverer alle parter som skal med, spesielt hvis de selv ikke ønsker å bidra. Samskapelse kan flytte fokus og ressurser fra organisasjonens mål og frustrasjoner i arbeidet kan forplante seg til andre deler av tjenestene (Holdt et al. 2014:26-7).

### 3.7 Tillit og legitimitet

Tillit er et sentralt begrep i forståelse av profesjonenes samfunnsmessige rolle, både fordi de skal ivareta noen kollektive goder som er ressurskrevende og fordi deler av deres arbeid ikke kan måles eksakt (Eriksen 2001:77). Profesjonene ivaretar også interesser og behov i samfunnet som ikke blir ivaretatt av andre institusjoner. Velferdsstatens profesjoner tar seg av noen fellesinteresser blant annet knyttet til helse. Profesjonene står i samfunnets tjeneste og forvalter fellesskapets ressurser (Eriksen 2001:75).

Begrepet legitimitet har å gjøre med hvorvidt noe er eller blir oppfattet som rettslig eller moralsk gyldig, rettferdiggjort og anerkjennelsesverdig. Det kan defineres som generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelig og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner. En organisasjon vil tilpasse seg gjeldende normer og forestillinger i omgivelsene for å oppnå legitimitet. Det er ikke nok å være effektiv (Busch et al. 2007:84)

Legitimitet kan med utgangspunkt i institusjonell teori klassifiseres i fire ulike former. Den pragmatiske legitimiteten er basert på nytteperspektiv. Legal legitimitet er knyttet opp til at organisasjonen følger de regler og lover som er etablert i samfunnet. Det neste er normativ (morsk) legitimitet som er knytte til at handlinger som utøves ligger innenfor aksepterte normer. Den siste formen for legitimitet som blir nevnt er kognitiv legitimitet som bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner tas for gitt. Det stilles ikke spørsmål ved om organisasjonen fortjener legitimitet (Busch et al. 2007:85).

Wollebæk et al. (2000) skriver at legitimitet og egenart henger nøye sammen. En av de viktigste kildene til organisasjonenes legitimitet ligger i deres evne til å være noe annet enn det offentlige og markedet. Her blir også legitimitet et spørsmål om troverdighet. Det er spesielt viktig for de frivillige organisasjonene, siden frivillighet i liten grad er juridisk regulert. Uten troverdighet vil både rekruttering, finansiering og politisk tyngde svekkes (2000:65-6). Den sosiale tilliten og horisontale nettverk er nødvendige forutsetninger for all sivilisert kollektiv handling og det er avgjørende for demokratiets helsetilstand (Wollebæk et al. 2000:21).

## 4 Empirisk funn og analyse

Empiriske funn og analyse er knyttet til problemstillingen «hvordan kan offentlig sektor og frivillig sektor arbeide systematisk til det beste for og med innbyggerne». Dette kapittelet skal strukturere faglitteratur, dokumentanalyse og intervju for å belyse det viktigste på hvert forskningsspørsmål. For å kunne svare på spørsmålet har jeg valgt å dele problemstillingen inn i tre forskningsspørsmål.

1. Har offentlig sektor mer ansvar enn frivillig sektor for å få til et samarbeid?
2. Må vi endre måten vi leder på?
3. Er vi (ansatte, frivillige og innbyggerne) klar for utfordringene?

Hvert av forskningsspørsmålene danner rammen for hele kapittel fire.

### 4.1 Funn og analyse relatert til forskningsspørsmålen

Hvem er det som har ansvar for at offentlig sektor og frivillig sektor skal finne gode måter å samarbeid på? Er det offentlig sektor som skal ta initiativ fordi det er vi som trenger å jobbe på nye måter nå når velferdsstaten er i en «skvis» mellom behov, ønsker og ressurser? Eller der det de frivillige som skal ta initiativ fordi de ser et behov blant innbyggerne både på det nasjonale og det lokale plan? Da jeg stilte spørsmålet til en av informantene svarte vedkommende innledningsvis «*jeg har ikke svaret!*» (informant 7).

Alle informantene synes det har vært et vanskelig spørsmål å svare på og det er et svært komplekst spørsmål å forsøke å komme med noen konklusjoner. Her er mye historikk å ta hensyn til, mange meninger og interesser. Da det samme spørsmålet ble diskutert med en annen informant var han opptatt av det historiske perspektivet i samarbeidet og sa at:

*«tidligere har lag/foreninger drevet skoler, sykehus og barnehager. Så tok det offentlige over. Nå «gir» vi det tilbake fordi det er for dyrt å drive – her må vi tenke oss om hvordan vi gjør det»* (Informant 8).

Her vil jeg også legge til svaret fra informant 5 «*vi må passe på hva vi sier og hvordan vi sier det*». Alle svarene gjenspeiler hvor viktige det er å kjenne historikken til frivillighet og offentlig sektor før vi begynner å diskutere dagens agenda.

Denne oppgaven skal ikke problematisere over tema om at frivillighet skal «få tilbake» det de har hatt, men som informanten sa så må vi ikke glemme fortiden i arbeidet med framtiden. En

av de andre informantene sa til meg at «*vi må forstå dynamikken og musikaliteten i det historiske spennet*» (Informant 7).

#### **4.1.1 Funn basert på egne erfaringer**

Både som saksbehandler og prosjektleder for bosetting av flyktninger, og som enhetsleder innen helse og omsorg i kommunale virksomheter har jeg hatt kontakt med frivillig sektor. Over år har det vært et tema innenfor disse tjenesteområdene at vi bør samarbeide med frivillighet. Det har dermed ved ulike anledninger vært kontakt mellom kommunen og det lokale organisasjonslivet, uten at vi alltid har klart å lykkes i våre forsøk. Det interessante spørsmålet blir «*hvorfor ikke?*»

I forbindelse med prosjektarbeid hadde jeg kontakt med frivillighet ved to anledninger og begge møtene er gode eksempler på dilemma som kan oppstå. Begge ganger var det kommunen som tok initiativ til kontakt. I det første eksempelet inviterte jeg meg (som kommunalt ansatt) til styremøte i lokalforeningen til en stor internasjonal organisasjon med en tydelig profil for integrering av flykninger. Den andre gangen ble ulike lag og organisasjoner invitert til et dialogmøte med kommunen for å se om det var mulig å samarbeide om noen prosjekter jamfør samme problemstilling.

I begge eksemplene var det flere grunner til at kommunen ønsket kontakt i forbindelse med det lokale bosettingsarbeidet. For det første hadde politikerne tydelig uttalt at det ikke bare skulle bosesettes, men at det skulle være et tydelig fokus på integrering i lokalsamfunnet. Kommunen kan ikke alene ta ansvar for integreringsarbeidet. Her må blant annet lag og organisasjoner bidra. For det andre er det heller ikke tilstrekkelig med ressurser i det kommunale systemet til å jobbe systematisk med kvalifisering og integrering av bosatte.

I møte med styremedlemmene diskuterte vi mulighetene for at bosatte kunne integreres inn i allerede eksisterende aktiviteter heller enn at de måtte starte opp en ny aktivitet. I tillegg var kommunen villig til å komme med en økonomisk kompensasjon til lokallaget. I forhold til dialogmøte var det viktig at det ikke var satt en agenda fra kommunen foruten at det igjen var integrering av bosatte flykninger som var det primære fokus. Her var det flere representanter fra kommunen og flere lokallag av nasjonale organisasjoner, samt andre lag og foreninger av mer lokal karakter.

Et nøkkelord for å oppsummere inntrykk fra begge møtene er «*modningsprosess*». Hverken møte med styremedlemmene eller dialogmøte resulterte i en konkret avtale om videre

samarbeid og det har heller ikke generert noe felles prosjektarbeid over tid i forhold til det tema vi hadde på agendaen. Det var helt tydelig at skulle vi få til et samarbeid måtte begge parter ha lagt ned mye arbeid og på tidspunktene for møtene var vi muligens ikke klar over hvor mye tid vi ville måtte bruke. Selv om ønsket var et samarbeid og at det handler om å gi og ta, var jeg samtidig ute etter å få noen til å ta over oppgaver som mitt system ikke hadde kapasitet til å utføre. Samtidig som jeg møtte en gruppe som heller ikke var klar til å overta noe av ansvaret.

#### 4.1.2 Funn i dokumenter – Norge og Danmark

NOU 1988:17 skriver at:

*«den samfunnsmessige rolle organisasjonene har spilt og spiller er ikke bare bestemt av organisasjonene selv. Utvidelsen av det offentlige ansvarsområde med offentlig initiativ og engasjement på stadig nye samfunnsområder har vært med på å sette betingelser for organisasjonenes arbeid, og offentlig virksomhet påvirker det samfunnet som gir opphav til nye organisasjonsdannelser. Det offentlige og organisasjonene påvirker hverandre gjensidig gjennom sin politikk og sitt engasjement» (NOU 1988 nr.17:41).*

Det offentlige har også en mer direkte rolle, noe NOU 1988:17 også sier:

*«det offentlige har også en mer direkte betydning for utviklingen av organisasjonssamfunnet. Ved siden av den svært omfattende frivillige ubetalte innsats som alltid har vært utført i de allmennyttige, ideelle organisasjonene har utviklingen av offentlige økonomiske støtteordninger betydd mye for selve organisasjonsaktiviteten (...). Organisasjonenes betydelige innsats på stadig flere samfunnsområder, deres pionerrolle på en rekke felt, økt støtte til organisasjonsarbeid og tiltak i organisasjonsregi og utviklingen av en velferdsstat som har påtatt seg et stadig større ansvar for tilfredsstillelse av befolkningens ulike behov, alt dette har gjort det nødvendig med et nært samarbeid mellom organisasjonene og det offentlige» (1988 nr.17:41).*

I mandatet til Korvald utvalget<sup>9</sup> står det også at utvalget bør drøfte arbeidsdelingen mellom organisasjonene og den offentlige virksomhet. Anerkjennelsen av organisasjonens rolle og betydning i samfunnsutviklingen har vært med på å gi organisasjonslivet en ny vitalitet og et langt større omfang enn tidligere. Dels fikk organisasjonene en stor del av ansvaret for utbygging av en rekke felt innen helse - og omsorgssektoren, oftest etter at organisasjonene

---

<sup>9</sup> Leder av utvalget som jobbet med NOU 1988:17 het Lars Korvald. Derav navnet Korvald utvalget.

selv hadde tatt initiativ (1988 nr.17:48). Når det gjelder det offentlige sin rolle står det i NOU at:

*«det ble en offentlig oppgave å være med på å gi organisasjonene bedre arbeidsforhold, og organisasjonen ble naturlige samarbeidspartnere for det offentlige i oppbyggingen av velferdssamfunnet» (NOU 1988 nr.17:48).*

Kommunal sektor er tjenesteleverandør på vegne av staten og kan dermed oppleves som relativ lik på bakgrunn av felles lov og regelverk, selv om kommunene kan utvise skjønn i enkeltsaker. Frivillig sektor kan oppleves som mye mer mangfoldig og særegen. Frivillig sektor inneholder mange ulike interesser og ideologier som offentlig sektor må ta hensyn til. NOU 1988:17 «frivillige organisasjoner» skriver at;

*«organisasjonene arbeider på så vidt forskjellige måter og forholder seg ulikt til offentlige myndigheter alt etter om de i sin virksomhet berører mye eller lite av offentlige beslutninger. Utfører oppgaver som defineres/ikke defineres som et offentlig ansvar. I sin aktivitet er innad eller utadrettet, eller om de i sin ideologi er opposisjonell eller ikke-opposisjonell. Arbeider med kollektive goder generelt eller individuelle goder for egne medlemmer. Avhengig av mye eller lite av offentlige støtteordninger. Arbeider lokalt eller nasjonalt, eller er store eller små» (NOU 1988 nr.17:68)*

Videre skrives NOU at

*«ut fra sin plassering langs disse dimensjonene vil den enkelte organisasjon gjerne arbeide og forholde seg til offentlige myndigheter etter et relativt fast mønster. Variasjonsbredden i de frivillige organisasjonenes arbeid og samhandlingsmønster med det offentlige er imidlertid betydelig. Enkelte organisasjoner ønsker minst mulig kontakt, og har få tilknytningspunkter. Andre har sitt interesseområde knyttet direkte til offentlig politikk samtidig som full politisk og økonomisk uavhengighet av de samme myndighetene blir understreket» (NOU 1988 nr.17:68)*

Kompleksiteten i forholdet mellom det offentlige og de frivillige kommer ytterligere fram når NOU skriver at:

*«det finnes eksempler på organisasjoner som dels arbeider selvstendig, dels ønsker nært samarbeid med offentlige myndigheter (...). En annen form for tilknytning til offentlige myndigheter er organisasjoners representasjon i midlertidige eller permanente utvalg, komiteer eller rådgivende organ på sentral eller lokalplan»*

Det er svært varierende hvordan det offentlige og det frivillige berører hverandre. Frivillige organisasjoner som arbeider i sektorer hvor det offentlige har sterk styring og et betydelig engasjement opererer under helt andre rammebetingelser enn på felt der myndighetene ønsker liten styring (NOU 1988 nr.17:69).



I Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) «frivillighet for alle» er det fokus på samarbeidet og samspillet mellom offentlig sektor og frivillig sektor. De skriver at:

*«Mange kommuner arbeider aktivt med å utvikle en politikk i forhold til frivillig sektor. Frivillige organisasjoner trenger forutsigbarhet både når det gjelder økonomi og ansvarsforhold. Det er viktig at lokal frivillighetspolitikk har en bred lokal forankring (...) Utarbeidelse av felles strategier for samhandling gjør samarbeidet enklere og gjør at frivillige kan fylle rollen som viktige samfunnsaktører» (St.meld.nr 39:47).*

I plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor står det blant annet at frivillig sektor anerkjennes på lik linje med andre sektorer i samfunnet. Samarbeid og samhandling mellom offentlig og frivillig sektor skal baseres på likeverdig partnerskap og gjensidig respekt for hverandres roller (2015:1). I 2004 vektla landstinget til KS i sitt strategiske arbeid at det måtte utformes en politikk overfor de frivillige organisasjonene fra kommunenes side som gav de frivillige større forutsigbarhet og bedre vilkår (St.meld. nr. 39:48).

Det danske «Charter for samspel mellem den frivillige verden og det offentlige» står det at den frivillige verden og det offentlige har et felles ansvar for å definere klare målsetninger for samarbeidet og for å sikre at innsatsen har verdi for den enkelte og for samfunnet (2001:3).

#### **4.1.3 Funn fra observasjon**

Det hele begynte med at nestleder i KS refererte til at bare en av 10 kommuner har vedtatt en frivillighetspolitikk, uten at det kom noen svar på hvorfor. Vi ble minnet på at KS har oppfordret kommuner til å vedta en lokal frivillighetspolitikk. Frivillighetsundersøkelsen som KS gjennomførte i 2010 viser at bare 20 % av de spurte kommunene hadde en lokal frivillighetspolitikk og hele 69 % sa nei på det samme spørsmålet. I 2012 gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) en undersøkelse på vegne av Kommunal – og regionaldepartementet. Den blir referert til som kommunal organisasjonsdatabase 2012. Her ble 350 av 428 kommuner spurt om organisasjons og arbeidsformer<sup>10</sup>.

På frivillighetskonferansen i regi av KS stilte statssekretæren i Kulturdepartementet et spørsmål - «hva står i veien for bedre samhandling?» Statssekretæren snakket videre om intensjonen til regjeringens frivillighetserklæring (som nå er på høring). Intensjonen/målet

---

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/kommunal-organisasjonsdatabase/id2344586/>

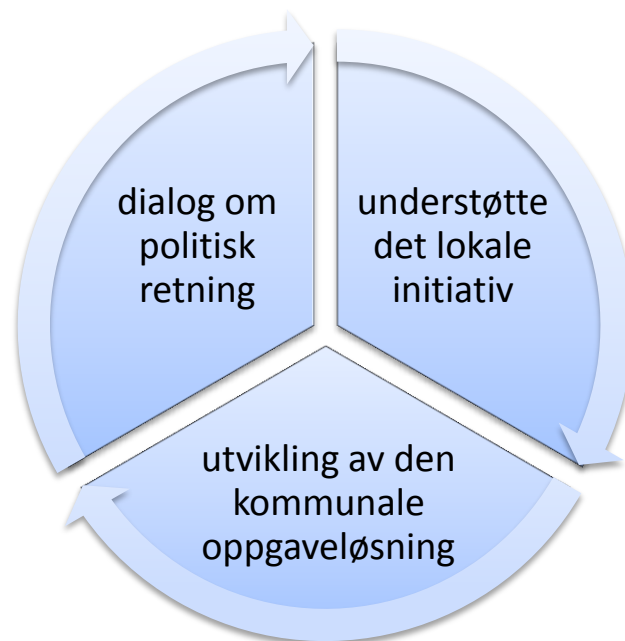
med det fokuset regjeringen har på frivillighet er blant annet at det skal bli lettere å hente ut relevant informasjon, det skal bli mindre byråkratisk og lettere å bli en frivillig.

Generalsekretæren i Frivillighet Norge, sa at frivillighet har hyppige skift av ledelse og at det er liten kompetanse på kommunal sektor blant de frivillige. Med andre ord, kommunal sektor må være klar over problemstillingen og ta den på alvor når det blir jobbet lokalt.

Sjefen for strategi og analyse i Holbæk kommune i Danmark refererte til frivillighetscharter på det nasjonale plan, men at det er de lokale avtalene som er viktigst. Hun stilte seg spørsmålet om:

*«hvorfør er ikke politikerne opptatt av dette? Hver vil jo alle innbyggerne være inkludert».*

Hun kom med en beskrivelse som jeg har valgt å sette inn i figur 3:



Figur 3: «det kommunale hjulet».

Figur 3 illustrer mangfoldet i det lokale arbeidet. Her er mange lokale aktører og mange interesser som det skal tas hensyn til i arbeidet med en frivillighetsstrategi. I Holbæk kommune har dermed jobbet med å systematisere og tydeliggjøre hva som er kommunale kjerneoppgaver og dermed en plikt å gjennomføre og hva som er fellesskapets oppgaver og dermed alle sitt ansvar. I denne prosessen inviterte de til dialog og samarbeid mellom frivillige, borgere, politikere og administrasjon.

KS hadde et innlegg med tittelen «er vi skodd for framtiden?» I denne sammenhengen snakket hun om å tenke nytt ang fordeling av oppgaver og at stadig flere kommuner inviterer til og etablerer samarbeid med frivillige for å løse ulike oppgaver.

Som deltakende observatør med tema « samskape og samarbeide – kom fram til nye løsninger», ble vi bedt om å stille oss spørsmålet angående hvilke grunner vi har til å involvere andre. Målet er å mobilisere til endring og mobiliserer felles ressurser til det beste for en gruppe eller en sak. En må ta initiativet, men det er ikke sikkert at det er offentlig sektor som alltid skal gjøre det. Et av fokuspunktene til denne formen å jobbe på er å få folk samme, få dem til å løse et problem.

#### 4.1.4 Funn fra kvalitative intervju

De fleste av informantene hadde en mening på det første forskningsspørsmålet. Informant 2 sa:

*«kommunens ønsker og frivillighet sine ønsker er ikke nødvendigvis like. Oppgaven med å få en viss kontinuitet er blitt kommunal. Det er kommunens oppgave å samstemme behov».*

En annen informant sa at:

*«kommunal sektor spør hva frivillig sektor kan gjøre for oss. Det vi må finne ut er hva som er «triggerpunkter». Hva er det som oppleves som frivillig og hva er kommunale oppgaver. Vi må ha fokus på samarbeidet og hvordan det henger sammen. Kommunen må «drive på» og når systemet fungerer er det vakkert. Frivillig sektor er mer vær og føre avhengig» (Informant 1).*

Ikke alle informantene mente at det kun er en kommunal oppgave å ta initiativ til endring.

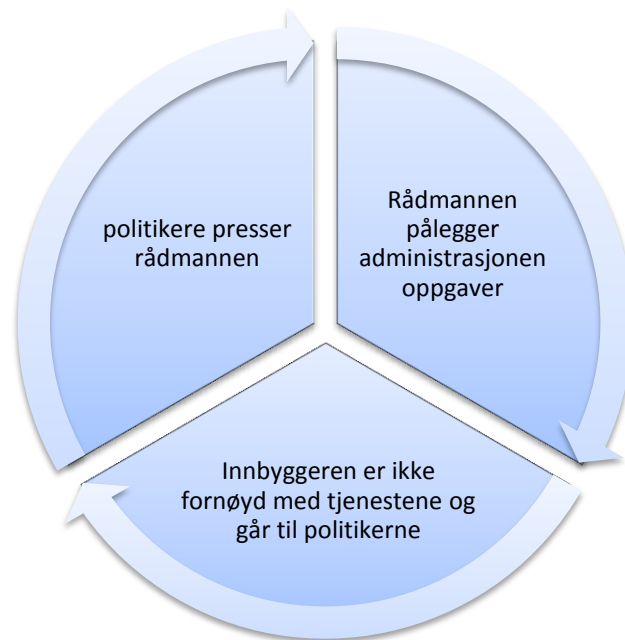
Informant 1 sier videre at:

*«frivillighet må drive koblerverksomhet. Koble sammen mennesker og organisasjoner. Det vil føre til at vi blir mindre avhengig av enkeltmennesker. Skal vi lykkes må vi ha en god matching av deltakere. Det er avgjørende med personlig kompetanse og kunne gjøre gode koblinger» (Informant 1).*

Den ene informant kan informere om at;

*«Økt frivillighet er et måltall som enhetsledere blir målt på. Frivillighet er et tema på ledersamlinger, men ikke ofte nok. I lederavtalene er frivillighet en viktig del. Det er også tema på lederkonferanser, det må holdes ved like. Ledere blir målt på det» (Informant 4).*

Informant 4 hadde en refleksjon rundt kompleksiteten i spørsmålet, illustrert via figur 4:



Figur 4: «sirkel av press»

Informant 4 snakket også om en «sirkel av press» (som illustrert over) og med det kan vi stille oss spørsmålet hvem som egentlig tar initiativ til hva.

Et eksempel på «sirkel av press» er levering av mat til eldre. Det er ikke en kommunal oppgave, men det blir praktisert ulikt i fra kommune til kommune. Det er tre informanter som nevnte levering av mat til eldre som et dilemma og hvordan det hele var blitt løst. I en kommune hadde frivillige tatt ansvar og der hadde de nå en stabil gruppe med eldre som daglig leverer mat til hjelpetremende. I det andre eksempelet hadde kommunen invitert frivillige til et møte for å inngå samarbeid, ansatte hadde med kontrakter til møtet siden dette er en kommune med en aktiv frivillighet – ingen møtte. I det siste eksempelet ble det besluttet av kommunestyret at det skulle være en kommunal oppgave og påla administrasjonen å gjøre jobben.

Angående matombrining sier informant 5 at:

*«vi må ha fokus på kommunale budsjetter og nytte arbeidskraft på best mulig måte. Skal vi for eksempel bruke helsepersonell til matombrining? Her er geografisk store avstander i kommunen, mye arbeidstid «går vekk» på å kjøre rundt. Det kunne andre ha gjort»*

I tillegg sa informant 5 at:

*«Vi går i retning av et kunnskapssamfunn og det er viktig å være oppdatert på hva som er nytt og hvor vi kan gjøre oppgavene annerledes»*

Når det gjelder ledelse og hvem som har ansvar sier informant 5 at:

*«det er en leder sin oppgave å sette det i system – hvilke oppgaver passer til frivillighet? Leder må motivere, inspirere og anerkjenne arbeidet. Det må være forutsigbart og gjennomtenkt. Ledere må huske på at de leder ressurser og må være tett på. Tenke på at det betyr noe for noen, både for den frivillige og for den som får hjelp»*

#### **4.1.5 Analyse av empirien**

Velferdsstaten administrert behovene til innbyggerne via kommunene, når innbyggeren selv ikke har mulighet eller kapasitet til å ivareta sine behov. Norge, som Danmark, har etter andre verdenskrig bygget opp en solid velferdsstat som fordeler goder og byrder. Under Traditional Public Administration (TPA) var staten klar til å overta ansvaret som de frivillige hadde hatt både før og under andre verdenskrig. I etterkrigstiden stod staten sterkt, problemene ble oppfattet som relativt grei å løse og innbyggeren var innforstått med at de endringer/goder som kom innbyggeren til gode kom fra det offentlige. På den andre siden har frivillighet alltid eksistert med sitt samfunnsansvar og engasjement. I et historisk perspektiv har de samfunnsmessige rollene til organisasjonene blitt påvirket av offentlig sektor. NOU 1988 nr.17:17 ser på frivillighet i et historisk perspektiv og skriver at utvidelsen av det offentlige ansvarsområde med offentlig initiativ og engasjement på stadig nye samfunnsområder har vært med å sette betingelser for organisasjonenes arbeid. Samtidig er det også viktig å poengtere at det ikke bare er det offentlige som påvirker organisasjonene, men at de på mange områder gjensidig påvirker hverandre gjennom sin politikk og sitt engasjement (NOU 1988 nr.17:41). I 1952 ble det etablert et samarbeidsorgan for å koordinere den offentlige og den private innsats, dette var ikke minst et uttrykk for at organisasjonene ble anerkjent av det offentlige som viktige aktører i samfunnsutviklingen (NOU 1988:48).

Starten på noen av de utfordringer vi ser i dag, kan trekkes tilbake til slutten av 1960-tallet og utviklingen av velferdsteknologi. Kjernen i utviklingen av velferdsteknologien på denne tiden var at befolkningens sosiale og helsemessige kår var en del av det offentliges ansvar. Oppgaver som organisasjonene historisk hadde vært med å løse ble i stigende grad oppfattet som et offentlig ansvarsområde. Noen gikk så langt som å hevde at omfattende frivillig innsats på helse- og sosialsektoren ikke var forenelig med ideologien om en velutviklet velferdsstat (NOU 1988:49). Dermed fikk vi en endring i type organisasjoner, fra tydelig

frivillige organisasjoner til også å få flere interesseorganisasjoner<sup>11</sup>. Nå ble innbyggerne opptatt av å organisere seg etter interesser for å få innflytelse på utformingen av for eksempel den offentlige helse – og sosialpolitikken. Igjen ser vi at frivilligheten endrer seg når det offentlige endrer seg.

I vår tid ser vi at velferdsstaten igjen er i endring mellom ønsker, behov og ressurser og igjen er frivilligheten i endring. Informant 8 var opptatt av at endringen vi er inne i ikke skal oppfattes som om at det offentlige «dumper» oppgaver tilbake til frivilligheten. Ulike institusjoner har blitt drevet av frivillighet gjennom årene og blir fortsatt drevet av dem. Nå kan det se ut som vi «gir» det tilbake fordi det er blitt for dyrt for det offentlige å drive. I en slik endringsprosess er det viktig at vi som jobber i det offentlige tenker oss om i forhold til hvordan vi velger å ordlegge oss. Informanten har et godt poeng, men her må vi forstå New Public Management som legger opp til en ressursdebatt hvor kost-nytte blir et av de viktigste elementene som diskuteres. Innenfor NPM understrekes likheten mellom offentlig og privat sektor som øker ansattes makt og mynde slik at tjenester kan drives mest mulig effektivt (Christensen et al.2010:215-6). Informant 7 mener at det offentlige har mistet mye av musikaliteten og spennet i sitt forhold til det frivillige. Jaget etter en bunnlinje i balanse hindrer oss i å se hvor viktig og mytt frivillighet er for samfunnet. Samtidig må det forstås at tredje sektor har ulike tradisjoner og vi må forstå hvordan de jobber for å få til et godt samarbeid.

Er vi sikker på at det offentlige ønsker å «dumpe» oppgaver over på frivillighet slik en av informantene ytret en bekymring om? I Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillighet (Frivillighet Norge) og kommunal sektor (KS) står det tydelig at det offentlige og frivillig sektor har ulike, men komplementære roller i samfunnet. Samarbeidet mellom sektorene må bygge på et prinsipp om at frivillig sektor skal supplere og ikke erstatte offentlige tjenester (Plattform for samspill 2015:2). Det høres enkelt ut, men det er ikke. Spørsmålet blir da hva som er kommunale oppgaver? Informant 1 sa til meg at «*dialog er viktig, vi må våge å spørre om det er en kommunal oppgave eller for andre. I tillegg kan vi også spørre oss selv – kan de (frivillighet) gjøre det bedre enn oss?*» I kommunen som en informant kommer fra inviterte kommunen og utvalget for levekår frivillige lag og organisasjoner til dialogmøte og stilte dem spørsmålet «hva er behovet til innbyggerne?» Det er et ganske sprekt spørsmål å stille og initiativet skal ha applaus, men min umiddelbare reaksjon var – behov i forhold til hva? Hvis vi ikke har et tydelig definert ansvar, hvordan kan vi da diskutere behov?

---

<sup>11</sup> Frivillige organisasjoner kan for det første fremme interesser på vegne av medlemmer eller andre grupper. Interesseorganisasjoner har ofte et mål om å opplyse og dermed påvirke opinionens syn på den saken organisasjonen arbeider for (Stortingsmelding nr.39:52).

## **Kommunene – hvor står de?**

Kommunene har en kjerne av oppgaver gitt av staten og uavhengig av hvor vi bor skal vi få tilbud om de samme tjenestene. Likevel ser vi ulikheter, jamfør eksempelet med levering av mat til hjemmeboende. Det er ikke en lovpålagt kommunal oppgave, likevel har ulike kommuner valgt å løse oppgaven på forskjellige måter. Her ligger muligens også noe kjernen i hvorfor det er så utfordrende å finne «musikaliteten» som en informant uttrykte det. Det er forskjeller fra kommune til kommune på hva som blir definert som en kommunal oppgave og hvordan skal da frivillighet og den enkelte kommune komme til enighet om oppgaveløsning? Et eksempel på slik endring kan vi ta fra helse og omsorg hvor det har gått i fra å hete gamlehjem til sykehjem. Før kunne innbyggere nærmest ta med seg kofferten og flytte inn på gamlehjemmet. I dag er det helt utenkelig. Nå skal mye ha vært forsøkt før tildeling av plass på sykehjem, og mange kommuner har begynt med hverdagsrehabilitering slik at folk kan bo lenger hjemme. Her vil de frivillige få en dobbeltrolle, hvor de går på besøk til den hjemmeboende fordi vedkommende har få å snakke med, samtidig som en tur ut kan være med på å få den gamle til å klare seg lenger hjemme. En av nøklene til godt samarbeid er å avstemme forventninger til hverandre. «*Dialog er viktig, spørre om det er en kommunal oppgave og finne «triggerpunkter»*» (Informant 1).

Det er mye makt i ansvar og ikke alltid like lett å gi den i fra seg. TPA har en klar hierarkisk styring, hvor ansvarskjeden er oppfattet og vi forholder oss til den. Representanten fra Holbæk kommune sa på Frivillighetskonferansen 2014:

*«det ligger mye politikk i frivillig arbeid» og «hvorfor er ikke politikerne opptatt av dette, her vil jo alle innbyggerne være inkludert?»*

Politikerne har mye makt til å definere hvordan frivillighet skal være inkludert lokalt. Samarbeidsavtaler mellom kommuner og frivillighet ble av flere deltakere på konferansen trukket fram som en viktig faktor for å lykkes. KS og Frivillighet Norge har over mange år jobbet med å oppfordre kommuner til å vedtak en frivillighetspolitikk, så langt er det få kommuner som har møtt denne oppfordringen. I 2010 var det 69 % av kommunene som sa at de ikke har en vedtatt frivillighetspolitikk, bare 20 % sa at de hadde et slikt vedtak. På frivillighetskonferansen i 2014 ble dette bilde forsterket da nestlederen i KS sa at kun en av 10 kommuner har vedtatt en frivillighetspolitikk jamfør organisasjonsdatabasen til Kommunal – og moderniseringsdepartementet fra 2012. Kan noe av forklaringen ligge i at offentlig sektor ennå beveger seg innenfor NPM? Et motspørsmål vil være hvordan skal offentlig sektor mål- og resultatstyrte frivillighet? Kan det være en sammenhengende frivillighetspolitikk som er løsningen? I Odense kommune har de jobbet fram en bred sivilsamfunnsstrategi med bred involvering fra ordfører, rådmann, administrasjon, frivillige

organisasjoner til den vanlige samfunnsengasjerte innbygger. I arbeid med denne strategien har det de stilt seg spørsmålet «hvordan kan kommunen samarbeide med sivilsamfunnet? I Odense kommune har de hatt en bredt sammensatt gruppe fra frivillige, forretningsfolk, politikere og ansatte og alle har hatt en aktiv rolle. Her har alle vært åpen for endringer og det har vært et tydelig engasjement både fra ledelse og innbyggere. Kommunen har brukt tid og penger på arbeidet, konkludert med at det er viktig arbeid. I norske kommuner ikke helt har tatt inn over oss den muligheten som ligger her, og har ikke lyst til å legge ned tid og penger i arbeidet. Saken er likevel ikke helt svart eller hvit. Trondheim kommune har jobbet fram en temaplan for frivillighet (2012-2016). De har fått til mye godt arbeid innenfor frivillighet.

Politikere, om det er på det nasjonale, regionale eller det lokale nivå har makten til å endre retning på hvordan vi skal jobbe og hvor vi skal ha vårt fokus. Politikere kan instruere administrasjonen i å ha et tydelig fokus på samhandling mellom kommunen og frivillighet i alle ledd av organisasjonen, men det blir per nå i liten grad gjort. Det er de folkevalgte som har makt og myndighet til å sette nye premisser for samhandling, det er de som kan vedta at vi skal jobbe tydelig med frivillighet for god oppgaveløsning. Noen kommuner har nærmet seg frivillighet mer enn andre. I Trondheim kommune har alle ledere i sin lederavtale et punkt som handler om dokumentert samhandling med frivillig sektor.

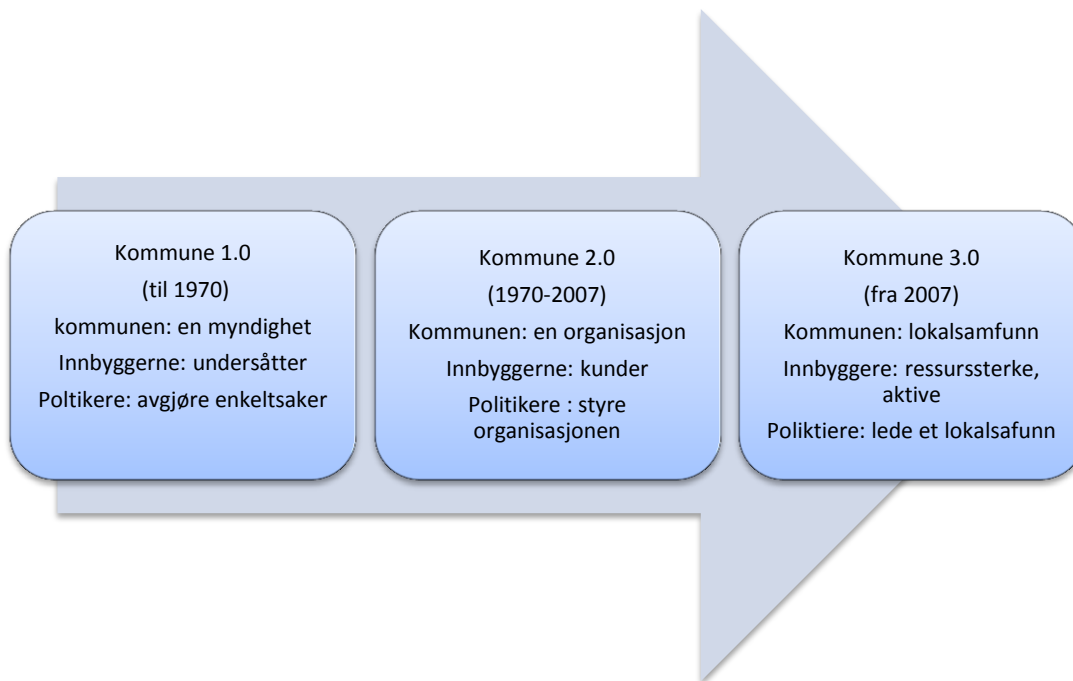
Arendal kommune hadde en representant tilsted på frivillighetskonferansen som snakket mye om at vi må spille hverandre gode. Vi (offentlig sektor) må tørre skape en kultur hvor vi kan agere når de gode ideene kommer. Politikerne (Arendal) har satt ny standard både organisatorisk og gjennom evne til å gripe fatt i kommunens økonomiske utfordringer. Videre refererte Arendal morgendagens kommune, kalt kommune 3.0. Den preges av ny kompetanser, verdier og måter å utvikle lokaldemokratiet<sup>12</sup>.

Her trakk Arendal fram Sanderberg kommune i Danmark som har jobbet mye med kommune 3.0 og de har satt historikken, slik de ser det inn i et skjema (min oversettelse og figur 5):

---

<sup>12</sup> <http://www.arendalskonferansen.no/visjon/>





Figur 5 «endring i kommuneforståelse»

Kommunene, både i Norge og i Danmark må være seg bevisst at endringer skjer og at det egentlig ikke er en vei utenom. Endring er det stabile, det vi vet med sikkerhet. Med andre ord er vi alle i endring, både administrasjon, innbyggere og politikere og ansvar blir vridd fra en aktør til at alle er like aktører og at det er politikere som skal være bindeleddet for alle.

Det er et langt mentalt sprang fra kommune 2.0 til kommune 3.0. Klarer kommunene å komme seg over i kommune 3.0 på en funksjonell måte er vi definitivt over i samskaping og co-produksjon. Med governance får vi et normativt ideal om at nettverk, det å ta ansvar heller enn å bli styrt og å delta heller enn å sitte på sidelinjen er en god måte å organisere service produksjon (Klausen 2013:50).

I vår iver etter å inkludere frivillighet inn i offentlig sektor uttrykker mange skepsis over at frivilligheten minster sin spesielle uavhengige rolle. Frivilligheten må ikke presses til å bli en profesjonell frivillighet som blir en form for leverandør av tjenester som det offentlige ikke yter. Frivillighetens kjerne, at det skal være frivillig og gi av sin tid ut fra interesser og kapasitet skal fortsatt gjelde. Selv om vi ikke må presse frivillighet inn i en ramme den ikke er komfortabel i skal vi likevel stille krav og ha forventninger til at frivillighet har en viktig samfunnsmessig oppdragende rolle.

*Frivillighet skal legge til rette for tilhørighet og en sosial arena. De skal ikke være et supplement til offentlig sektor (frivillighetskonferansen 2014).*

### **Tillit:**

Forventinger, roller og ansvar blir nøkkelbegrep som må avklares i en slik styringsform og tenkemåte. Representanten fra Arendal poengterte at det tok nesten et år å bygge tillit for å få til god samhandling mellom de ansatte og frivillighet for å skape gode velferdstilbud. Det er viktig å merke seg at det tar tid å få til en slik endring, vi må ha fokus på målet, men akseptere at det kan ta tid å komme dit. I tillegg er det også et poeng at frivillighet har sine rammer for tillit i forhold til innbyggere. En av de viktigste kildene til organisasjonens legitimitet ligger i deres evne til å være noe annet enn det offentlige og markedet (Wollebæk et al. 2000:66).

Tillit er et sentralt begrep i forståelsen av profesjonenes samfunnsmessige rolle, både fordi vi ivaretar noen kollektive goder som er ressurskrevende og fordi deler av deres arbeid ikke kan måles eksakt (Eriksen 2009:28). Den omfattende formen for tillit som sprang ut av verdifellesskap og kjennskap til miljøer og systemer, er på grunn av verdipluralisme og den stigende kompleksiteten kommet under press. Tillit har blitt oppfattet ulikt utfra tidsånden vi har levd i. I dag tar tilliten mer form av *trust*, og med det er den i større grad blitt privatisert og psykologisert (Eriksen 2009:30). På den ene siden kan vi snakke om den lokale tilliten mellom innbyggere, og på den andre siden kan vi snakke om den nasjonale tilliten som handler om tillit mellom innbyggere og forvaltning/de styrende. For problemstilling til oppgaven er begge deler av betydning. Den lokale tilliten med tanke på behovet for økt deltakelse borgerne imellom. I tillegg er det klart at relasjonen mellom de styrende og borgerne også er avhengig av tillit.

Vi har etter hvert fått mange måleindikatorer for hva som er gode tjenester, men det er en oppfatning om at en av de beste indikatorer er at vi har tillit til hverandre og at personen på sykehjemmet føler seg trygg og har tillit til at de ansatte tar vare på pasienten på en god måte. Det samme gjelder foreldre som sender sine barn på skolen. Profesjonene er avhengig av at andre har tiltro til deres egen vurdering og evne til selvkontroll. Jeg nevnte tidligere Christensen et al. (2010) som skriver at forholdet mellom kommuneinstitusjonen og innbyggere er i endring. Eriksen (2001) skriver om at profesjoner og profesjonsforskning om statusfall og tillitssvikt. En vanlig forklaring er at situasjonen preges av normoppløsning og at gamle idealer og verdier ikke lenger vekker samme entusiasme. En annen forklaring som blir nevnt er at samfunnet er blitt mye mer komplisert og at stadig flere områder styres av formelle kunnskapsregimer og spesialiserte kommunikasjonskoder. Hva betyr dette for ideen om større samarbeid mellom kommunal sektor og frivillig sektor? På den andre siden, kanskje det er derfor vi trenger større samarbeid med frivillig sektor for å forenkle litt av den kompliserte verden vi har skapt oss. Et annet poeng som jeg ønsker å ta med her er at tillit er en knapp ressurs og er særlig et problem for moderne spesialiserte samfunn hvor en må stole på at

fremmede gjør sin jobb. Jeg kan da lure på om nærere relasjon til frivillig sektor kan være med å gjenskape tillit og med det komme i møte de forfatterne mener er vekke eller redusert.

### **Ansvar – hvor ligger det?**

Så hvem er ansvarlig for å få til et samarbeid, er det offentlig sektor eller er det frivillig sektor? En oppsummering kan være at det er offentlig sektor som må ta initiativ til samarbeid, men frivillig sektor har et ansvar, et samfunnsansvar for å følge opp initiativet. Det andre er at både offentlig sektor og frivillighet må inkludere innbyggerne generelt sett på en helt ny måte. Kommunene må involvere innbyggerne mer aktivt i det som skjer i kommunene i dag og de frivillige organisasjonene må se nærmere på hvordan de inviterer inn nye medlemmer. En tredje faktor som må tas med, men som ikke har blitt nevnt før er frivillighetsentralene. Oppgaven kommer ikke inn på tema, men synes det er et poeng å likevel nevne det her. Lorentzen skrev et notat til KS i 2014 med tittelen «Frivillighetsentralene og fremtiden». I dette notatet reflekterer han rundt den norske frivillighetsentralen og skriver blant annet at;

*«kommunale meldinger har ofte vage forestillinger om hvordan en tenker seg at det framtidige samarbeidet mellom kommune og «frivillighet» skal innrettes, og hvilke funksjoner sentralen(e) skal ha. Kommuner ønsker å stimulere innovasjoner og frivillige aktiviteter, men forholder seg ofte avventende. Det er ofte opp til sivile aktører å komme opp med nye løsninger» (2014:13).*

Skal vi alle (offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne) forholde seg til den nye hverdagen må alle ha mulighet til å delta. Så, da blir spørsmålet hvordan kommer vi oss dit? Her kan vi bruke Trondheim kommune som eksempel. Når kommunen besluttet at de ønsker en frivillighetsplan hadde de en ganske omfattende planprosess. Som ressurs- og referansegruppe satt representanter for åtte ulike råd og rådgivere fra ulike kommunale tjenester. I tillegg ble det langt til rette for ti ulike dialogmøter i kommunen. Internt i kommunen var det en egen gruppe av fagpersoner som blant annet bearbeidet planutkast (2012:3). Kommunen tok et bevisst valg og brukte tid og ressurser på arbeidet. Odense kommune har en sivilstrategiplan og malen den danske kommunen følger er ganske lik Trondheim kommune sin måte å jobbe på.

Etter å ha snakket med flere av informantene og lest diverse litteratur kan vi si at Norge ikke har en klar skriftlig strategi på frivillighet. Vi har snakket om det lenge fra den nasjonale arena og ned til lokale forhold betydningen av et tett samarbeid. Vi har nasjonale samarbeidsplattformer som sier noe om hvordan det bør jobbet. I samarbeidsplattformen mellom KS og Frivillighet Norge står det;

*«det offentlige skal tilrettelegge for en helhetlig frivillighetspolitikk på alle nivåer, som gir grobunn for en aktiv og voksende frivillig sektor. Både kommunen og de ideelle aktørene som er omfattet her er ikke-kommersielle aktører som ivaretar et samfunnsoppdrag basert på demokratiske prinsipper. Samfunnsmessige hensyn er viktige og må ivaretas innenfor gjeldende regelverk » (KS/Frivillighet Norge 2015:2).*

Videre skrives det i Plattformen at:

*«frivillighet skjer først og fremst i et lokalsamfunn, i en kommune. En aktiv og levende frivillig sektor er av grunnleggende betydning for et aktivt og levende lokalsamfunn. Kommunen må tilrettelegge for frivillig sektor, og bør derfor utvikle en egen lokal frivillighetspolitikk. Kommuner og frivillige organisasjoner på lokalt nivå kan inngå lokale samarbeidsavtaler hvor prinsippene for samarbeid nedfelles. En slik prinsipperklæring kan være etter mal fra denne (samarbeidsplattformen) (KS/Frivillighet Norge 2015:2-3).*

Plattformen er tydelig på at en frivillighetspolitikk må tenke frivillighet på nye områder for å sikre forankring og god dialog. De skriver at:

*En lokale frivillighetspolitikk bør inneholde virkemidler som tilrettelegger for frivilligheten. Det bør utarbeides partnerskap mellom kommuner og frivillige organisasjoner der hvor dette er naturlig. Partnerskap vil sikre dialog og samarbeid mellom partene. Kommunen bør ha en arena for kontinuerlig dialog med frivillig sektor. En slik arena kan være frivillighetsforum/frivillighetsråd, der alle frivillige organisasjoner i kommunen inviteres til å delta. Frivillig sektor bør involveres i planprosesser i de saker det er naturlig. Frivillige organisasjoner er viktig for innovasjon i kommunen. Kommunen og frivillige organisasjoner bør drøfte hvordan man sammen kan finne nyskapende arbeidsformer og nye løsninger for utfordringer i lokalsamfunnet». (KS/Frivillighet Norge 2015:2-3).*

En aktiv lokal frivillighetspolitikk kan dermed være et godt styringsverktøy for samarbeid mellom kommuner og frivillighet. Representanten fra Holbæk kommune sa at:

*«på det nasjonale plan har vi frivillighetsavtaler, men det er den lokale avtalen som er viktigst» (Frivillighetskonferansen 2014).*

### **Vage formuleringer:**

I Norge har vi forbausende få kommuner med en vedtatt frivillighetspolitikk og det til tross for at vi til en stadighet blir minnet på at vi bør ha det. Vi blir også minnet, via for eksempel Stortingsmeldinger, at det må skapes en arena for samarbeid.

Stortingsmelding 34 (2012-2013) «Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar» skriver for eksempel i kapittelet «styrke frivillighet og deltakelse i folkehelsearbeid» at:

*«regjeringen vil utvikle samarbeid med frivillig sektor om å sette deltakelse, medvirkning og sosial inkludering på dagsorden i det lokale folkehelsearbeidet (...). Kommunene skal stimuleres til tettere samarbeid med frivillig sektor lokalt. Kunnskap og forskning om deltakelse i frivillig sektor arbeid som en folkehelseressurs skal styrkes» (Meld.st 34:167-8).*

Videre står det i folkehelsemeldingen at:

*«forenkling i samhandlingen mellom offentlig og frivillig sektor er et satsingsområde i samarbeid med organisasjonene» (Meld.st 34:168).*

Her kunne alle Stortingsmeldingene blitt ramset opp innledningsvis og alle har mer eller mindre den samme ordlyden. Ikke konkret, men tydelig på at kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor en rekke områder. Et annet relevant spørsmål er hvor vi skal hente alle disse frivillige til å gjøre alle jobbene innenfor alle sektorene. Det er et spørsmål jeg skal komme tilbake til under forskningsspørsmål tre.

Som et eksempel fra lovverket kan jeg hente fram lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>13</sup>. Her står det i § 14 «samarbeid med frivillige organisasjoner»:

*«kommunene bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen».*

Et annet eksempel kommer fra lov om barnevernstjenester<sup>14</sup>. Her står det i § 3-3 «Samarbeid med frivillige organisasjoner»:

*«Barneverntjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge».*

Her er mange stortingsmeldinger og paragrafer i lovverk som oppfordrer til tett samarbeid mellom frivillighet og offentlig sektor. Utarbeidelse av kommunal frivillighetspolitikk kan være med på å sette tematikken på dagsorden og skape fornying i samarbeid og engasjement hos befolkningen. Utfordringen her er at det er så få norske kommuner som har utarbeidet en slik frivillighetspolitikk og enda flere som ikke har noen planer om å lage en slik plan i det hele tatt.

---

<sup>13</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov+om+sosiale+tjenester>

<sup>14</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernsloven>

Det er tema som i liten grad har blitt nevnt, men som er svært viktig og det er det økonomiske perspektivet. På den ene siden kan grunnen for å ville arbeide tettere med frivillighet ha sitt utspring i det som den danske informanten sa:

*«bakgrunn for strategien? Antall eldre stiger, utgiftene øker. Kommunen har ikke råd til å opprettholde tilbudet»*

Utfordringen ligger i at samarbeid med frivillighet ikke er gratis. Hvis offentlig sektor tenker at vi skal inngå et samarbeid med frivillighet for å spare penger har vi på mange måter misforstått samfunnsoppdraget. Det koster penger å drive frivillig arbeid. Som en av informantene sa:

*«det er ikke gratis. Det er grunnleggende viktig å få fram dette poenget. Det må være en grunnleggende grad av bevissthet om at frivillighet krever en viss grad av organisering»*  
(Informant 4).

Norske frivillige organisasjoner er i varierende grad finansiert av offentlige midler. På den ene siden gir slik støtte armslag for organisasjonene til å opprettholde et høyt aktivitetsnivå. Men noen former for økonomisk støtte kan også oppfattes som en trussel mot deres autonomi. Til støtteordning kan det knyttes føringer på hva pengene skal brukes til. På den andre siden er det en klar overvekt både blant medlemmer og ikke-medlemmer som mener at økonomisk støtte til frivillige organisasjoner er et offentlig anliggende. Offentlig støtte blir oppfattet som et tegn på at de utfører en oppgave som verdsettes av samfunnet (Wollebæk et al. 2000:195).

Avslutningsvis i dette kapitlet kan det sies at både det offentlige, frivillighet og innbyggerne har en klar oppfatning av at det er offentlig sektor som skal ta initiativ. Frivillighet må få holde på sin særegenhet og ikke bli en del av det kommunale tilbudet som om det er en selvfølge. Den nye hverdagen krever at vi alle tar nye initiativ.

### **Kort oppsummering**

I dette kapitlet stilte jeg spørsmålet om det er offentlig sektor som må ta ansvar for å få til et samarbeid med frivillig sektor. Sett i lys av at Norge befinner seg solid innenfor NPM er svaret ja. Det er nasjonale myndigheter som uttrykker et sterkt ønske om samarbeid med frivillighet, kommunene kommer noe motvillig etter. Christensen et al. (2012) skriver at det kommunale selvstyre beror på bestemmelser som staten som lovgiver har truffet om kommuners organisasjon og kompetanse og er slik sett en desentralisering av offentlig myndighet som ellers kunne ha blitt ivaretatt av en rent statlig forvaltning (2012:148)

I Norge er velferdsstaten solid plantet i innbyggerens bevissthet, det ligger noen forventinger til grunn om å bli ivaretatt. Skal vi bevege oss ut av denne tenkningen er det de offentlige som må ta initiativ og invitere til samarbeid. Offentlig sektor må bli flinkere til å tydeliggjøre hva som er en offentlig oppgave og hva som ikke er det. utfordringen blir å klare å stå imot «sirkel av press» (jfr fig 4). Administrasjonen kan beslutte å tydeliggjøre kommunale oppgaver, men hvis det politiske nivået ikke er med på å klare hvorfor det skjer, vil utfordringene stå i kø og alle vil «snakke for sin syke mor». Som et resultat går vi en runde i «sirkelen av press» og risikerer at vi ender opp der vi startet.

I KS og Frivillighet Norge sin samarbeidsavtale står det at det offentlige må tilrettelegge for en helhetlig frivillighetspolitikk. Samtidig sier avtalen at både kommunene og frivillighet må drøfte hvordan de sammen kan finne nyskapende arbeidsformer og nye løsninger for utfordringer i lokalsamfunnet. Interesseorganisasjonene får dermed fram at det er et gjensidig ansvar, kan dette være begynnelsen på governance tenkning i Norge?

#### **4.2 Funn og analyse relatert til forskningsspørsmål to**

Må vi endre måten vi leder på? Spørsmålet er i utgangspunktet rettet mot offentlig sektor. Skal vi lykkes med å implementere en ny hverdag hvor frivillighet skal være en tydelig samarbeidspartner og på mange måter en premissleverandør, må vi endre oss i forhold til ledelse. Vi må ta inn over oss at det er en mer mangfoldig gruppe vi skal lede mot et felles mål og at det krever at ledere tenker og handler på en noe annen måte enn i dag.

Ledelse kan selvsagt være en utfordring under de enkleste forhold. Det er ikke enkelt å endre måten vi leder på. Vi er alle opplært i et system enten som arbeidstakere eller som frivillig (eventuelt begge deler) med en oppfatning av hva som er rett måte å lede på. Alle kan vi vel være enig om at god ledelse bør tuftes på god kommunikasjon. Busch et al.(2010) skriver at:

*«ledelse er et samspill med andre mennesker og da må disse menneskene være i stand til å kommuniserer med hverandre. De må kunne samme språk» (2010:357)*

Som kommunalt ansatt blir vi pålagt arbeidsoppgaver. Det er en del av jobben og det fleste har et noenlunde avslappet forhold til å bli pålagt en ny oppgave, videre er tidsfrister og planarbeid vanlig å bli målt på. I frivillig sektor er alt basert på ønske om å delta og interesser for et tema som vi bruke fritiden vår på å være med å løse. I tillegg kan interessen for å være med være religiøst eller ideologisk forankret, det kan være med på å gjøre ledelse noe mer komplekst.

Danskene har svart ja på spørsmålet og har blant annet utarbeidet praktiske idehefter til hjelp for ledere i offentlig sektor. I tillegg til at det blir forsket på tema «ledelse av frivillige i det offentlig». I Norge kan det virke som vi er noe mer avventende til å svare på spørsmålet.

#### **4.2.1 Funn basert på egne erfaringer**

Her kan jeg hente fram de samme eksemplene som jeg benyttet i kapittel 4.1.1. Her hadde jeg to eksempler, i det ene inviterte jeg meg inn i på et styremøte og i det andre inviterte jeg til et dialogmøte. I forhold til begge eksemplene hadde jeg en lederfunksjon hvor det ble forventet at det var jeg som skulle inviterer å lede, en rolle jeg tok på alvor. Problemet ble at jeg samtidig fraskrev de andre deltakerne en aktiv rolle. Som nevnt i 4.1.1 var det ingen suksess i noen av forsøkene på å få til et samarbeid og i etterkant kan jeg se hvorfor det ikke gikk så bra. Innledningsvis på begge møtene presenterte jeg kommunens problemstilling og hva vi ønsket at frivilligheten skulle bidra med. Jeg stilte ikke spørsmålene om hva frivillighet hadde av ønsker og kapasitet til å bidra med eller hva de trengte/hadde behov for. Spørsmålet hva de trengte fra kommunen eller hva de mente kommunen burde stille opp med for å få et samarbeid til å fungere ble det heller ikke satt fokus på. Vi avstemte heller ikke forventninger om rammen for samarbeidet. Har også tenkt på spørsmålet om vi egentlig snakket om det samme. Alle var i møte for å diskutere integrering av bosatte flykninger, men bakgrunnen til deltakerne og forståelse for tema var ikke likt. De fleste som kom på møte hadde ingen erfaring med bosetting og hadde med det ingen forutsetning for å se helheten i det som det ble snakket om. Selv da de fikk informasjon om at kommunen skulle betale lokalforeningen ble det ikke møtt med den forventede begeistring, og det kan naturligvis være flere grunner for det. En mulig årsak kan være at organisasjonen følte at kommunen «presset» dem inn i en ramme av oppgaveløsning som passet for kommunen, men ikke for frivillighet.

I tillegg til feil som ble begått i møtene var det to andre hensyn som også ble oversett. For det første hadde jeg ikke satt meg inn i historikken til samhandling mellom kommunen og frivillighet når det var snakk om flykninger. Kommunen hadde bosatt flykninger en del år før jeg kom og da hadde det vært noen uheldige episoder, med andre ord hadde jeg ikke lyttet til historikken. Den frivillige organisasjonen slet med å rekruttere nye medlemmer og hadde på det tidspunktet knapt frivillige til å delta på et minimum av de aktivitetene som det var forventninger om at organisasjonen skulle ha.



#### 4.2.2 Funn i dokumenter – Norge og Danmark

I de norske dokumentene er det ikke spesielt fokus på ledelse av frivillige. Norges offentlige utredning fra 1988:17 skriver litt om at det offentlige og frivillighet kan sees som et samvirke. De skriver:

*«noen ganger utføres arbeidet i tredje sektor i nært og intimt samarbeid med det offentlige, andre ganger preges samhandlingen av konflikt. Det er etter utvalgets oppfatning viktig å peke på tredje sektors prinsipielle selvstyre og egenverdi, og understreker organisasjonens betydning som selvstendige aktører i forhold til offentlige myndigheter. Tredje sektor virksomhet kan således betraktes som en alternativ måte å organisere samfunnsaktiviteter på. Med virksomheten i de ulike sektorer kan ikke alltid sees som alternativ, i den forstand at de kan erstatte hverandre og løse samme tyde samfunnsoppgaver. Ofte er sektorene avhengig av og basert på hverandre, og virker utfyllende og supplerende. Det er for eksempel i mange tilfeller grunn til å betrakte forholdet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter som et samvirke» (1988 nr.17:56)*

I Danmark har de kommet lenger i å se nærmere på ledelsesaspektet frivillighet og offentlig sektor. Danske frivilligcharteret skriver at :

*«visjonen for samspill mellom den frivillige verden og det offentlige er å sammen bidra til et inkluderende, ansvarsfullt og meningsbærende samfunn hvor borgeren finner mening i å være med på å utvikle samfunnet. Hvor den frivillige får mulighet til å bidra med noe som gir mening for den frivillige og mennesker rundt. Hvor personlig engasjement, ansvar og medmenneskelighet er drivkraften i frivilligheten og fører til endringer» (2001:2) (min oversettelse).*

Videre skriver de i Frivilligcharteret at:

*«den frivillige verden og det offentlige har vær sine styrker og mål. Vi ser det som konstruktivt at vi utfordrer hverandre med hvert vårt utgangspunkt og med hver vår kompetanse. Forskjellen mellom den frivillige verden og den offentlige er en styrke» (min oversettelse).*

Tillit og respekt er to viktige begreper for å få til et godt samspill, Frivilligcharter skriver her:

*«det er avgjørende at samspillet foregår med respekt, tillit og forståelse for hverandres roller og vilkår. Det kreves blant annet ledelse, engasjement og handling i den frivillige verden og i det offentlige. Forutsetningen er at vi i fellesskap kan bidra til samfunnsutvikling og sammen analysere utfordringer og muligheter på alle nivå. En felles analyse er grunnlaget for å avstemme forventninger» (min oversettelse).*

I Felles om Odense skriver ordføreren i innledningen at;

*«sivilsamfunnsstrategien er Odense kommune sin bekreftelse på hvordan vi som kommune samarbeider med sivilsamfunnet på helt nye måter. Hvordan vi blir bedre på å gå i dialog med hverandre. Rollefordelingen mellom ansatte, borgere og frivillige endrer seg hele tiden» (2014:7) (min oversettelse).*

Sørensen og Torfing (2012) skriver at ledelse av frivillige er nødvendig og en tidkrevende aktivitet. Her er det bruk for en annen type ledelse, enn den vi normalt kjenner fra offentlig sektor. Vi kommer ikke langt med å gi ordre i forhold til de frivillige. De skremmes bort hvis de kommanderes rundt eller kontrolleres. Ledelse av frivillige innehar dermed noen særlige utfordringer (2012:9).

Offentlig ledelse av frivillige organisasjoner står ovenfor en rekke utfordringer. Sørensen og Torfing (2012) nevner seks utfordringer offentlige ledere må ta hensyn til. Det første er at en leder i offentlig sektor utvikler en god forståelse for hvor og hvordan frivillige og frivillige organisasjoner kan bidra til den offentlige innsats. For å få det til kreves det at den offentlige leder er bevisst på sin organisasjons styrker og svakheter, samt det samme når det gjelder frivillighet. Det andre er å gi rom og plass til den frivillige uten samtidig å styre og regulere i detalj. Det neste punktet handler om å respektere frivillige organisasjoner ulike legitimitetskrav rettet inn mot både stat, marked og sivilsamfunn. Det fjerde utfordringen handler om å få ansatte i offentlig sektor til å samarbeide og støtte de frivillige heller enn å motarbeide slik at de ikke ønsker å delta. Det nest siste punktet handler om at ledere må være mer fleksibel enn det vi normalt vil være i offentlig sektor fordi vi må ta hensyn til formelle regler og frister. Den siste utfordringen som blir nevnt består i å gi de frivillige den rette oppmerksomheten og påskjønnelsen. Det er lett å «glemme» de frivillige i en stor organisasjon, men det er viktig å huske på dem (Sørensen og Torfing 2012:11).

I tillegg til at ledere i det offentlige skal lede sine ansatte, skal altså ledere lede de frivillige. Sørensen og Torfing (2012) har likevel noen positive ord til offentlige ledere. De skriver at:

*«den gode nyheten til de offentlige ledere er at deres mulighet til å lære å takle utfordringer er bedre enn for frivillige ledere (...). Det har vist seg å være svært lite lederutdanningstilbud til ledere av frivillige organisasjoner, mens det er tradisjon for etterutdanning blant de offentlige ledere. Ledelse av frivillige bør i framtiden inngå som en naturlig del av kompetanseutvikling og kurstilbud» (2012:11).*

I 2014 bestilte KS en rapport fra Agenda Kaupang med tittelen «Velferd i nytt terreng. Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene?» Her står det blant annet at:

*«en viktig suksessfaktor er (...) å sikre en god dialog med frivillige. Våre informanter understreker gjennomgående at kommunen og kommunalt ansatte må tilstrebe og være imøtekommende, verdsette, åpne, fleksible og at de frivillige blir behandlet med respekt» (Agenda Kaupang 2014:53).*

I rapporten fra Agenda Kaupang (2014) stiller de også spørsmålet om økt samhandling med blant annet frivillige organisasjon vil utfordre det kommunale ansvaret og om økt samhandling vil endre grenseflatene mellom aktørene? Her blir spørsmålene noe problematisert, men fokus blir om det vil påvirke kommunen som tjenesteleverandør og ikke hvordan det direkte påvirker ledelse. I rapporten står det:

*«frivillige (...) rolle som supplement til den kommunale tjenesteproduksjonen utfordrer ikke rollen som velferdsleverandør, men medfører at kommunen får et ansvar for å koordinere og følge opp denne innsatsen» (2014:60).*

#### **4.2.3 Funn fra observasjon**

Frivillighetskonferansen i 2014 kom også innom at vi må se nærmere på ledelsesaspektet jamfør frivillighet og offentlig sektor. Fra kulturdepartementet ble det nevnt at frivillighetskulturen fra organisasjon til organisasjon er ulik og vi må møte den med respekt. Tillit ble nevnt som et viktig ord for å få til bedre samhandling. Statssekretæren fra kulturdepartementet uttrykte også at Frivillighet Norge har et spesielt ansvar for å gi informasjon og kompetanse ut i kommunene og lokallagene.

En utfordring som Frivillighet Norge selv nevnte var at innenfor mange organisasjonene er det et hyppig skifte av frivillige i ledelse/styrer og det skaper ikke helt den stabiliteten som organisasjonen trenger. Frivillighet Norge har også gjort seg noen tanker om at mange som har verv i frivillighet har liten kompetanse på kommunal sektor og at det kan være med på å gjøre prosessen noe mer utfordrende, enn om det var større kunnskap om offentlig sektor. På den andre siden må kommunene passe på at de ikke presser fram en profesjonell frivillighet og med det at frivilligheten som vi kjenner den vil dø. Frivillighet Norge legger til at det er viktig for frivillighetens legitimitet at vi beholder noe av den tradisjonelle frivilligheten, og at ikke alt innfor frivillighet må være i endring.

Holbæk kommune har en egen frivillighetsstrategi med tre kjerneområder hvor det ene er at det er bra å være frivillig, det andre er å skape gode mønster for samspill og det tredje er at frivillighet skal være en del av alle velferdsområder. I Arendal har de jobbet for å skape en kultur hvor de kan agere når de gode ideene kommer. De er opptatt av handling og praksis og motivere ut fra lyst og engasjement. Nettverksledelse er en nøkkel for å lykkes.

KS stilte det betimelige spørsmålet «er vi skodd for framtiden?» Her er det klare arbeidsgiverpolitiske utfordringer som taushetsplikt, sikkerhet og helse og politiattest. Det ble hevdet her at dagens lovverk ikke er innovative og dermed lite effektive for å møte de nye utfordringene kommune står overfor. Videre har KS jobbet tett med danske KL (kommunenes Landsforening) som tilsvarende KS i Norge<sup>15</sup>. Hos KL har det blitt jobbet mye med tematikk om tema som ledelse av frivillige.

Da jeg deltok på kurset «Å samskape eller samarbeide – kom fram til nye løsninger» var det en klar underliggende tone gjennom kurset, at ja – vi *bør* vurdere alternative måter å jobbe på for å oppnå andre og muligens bedre resultater å løse oppgaver på.

#### 4.2.4 Funn fra kvalitative intervju

Under intervjuene spurte jeg informantene om hvordan de ser på ledelse i forhold til den nye hverdagen. Nye måter å jobbe på krever vel nye måter å lede på? Flere av informantene ser behovet for å endre seg, men det er ikke like lett i praksis. Det er en vanskelig balansegang. Som en av informantene sa:

*«kommunal sektor er styrt av lover og regler. Frivillig sektor er først og fremst styrt av interesse»* (Informant 1).

Det er helt klart at det er også ulike interesser som skal inn på samme arena for oppgaveløsning. Ansatte har klare regler og rammer som det blir forventet at de skal forholde seg til.

En av informantene kom inn på tema med kontrakter for frivillige. Vedkommende var tydelig på at det ikke er lett for dem å få personer til å signere på kontrakter og binde seg til bestemte oppgaver. Mange har dermed ikke kontrakter og ble spurt hvordan vi da skal få frivillige til å stille opp og vi begynte å snakke om de psykologiske kontraktene. Er de psykologiske kontraktene like bindende som andre kontrakter og fikk til svar: *«jeg mener at de*

---

<sup>15</sup> KL er en privat interesse- og medlemsorganisasjon for alle 98 kommunene i Danmark. Det er KL's formål, og varetta de danske kommunenes felles interesser og bidra til at kommunene både politisk og administrativt løser sine oppgaver. <http://www.kl.dk/Om-KL/>

*psykologiske kontraktene er like bindende*». Hun kom med et eksempel hvor de hadde en lesegruppe på biblioteket i kommunen. Gruppen ble drevet av frivillige og ingen hadde kontrakter. Etter en tid stengte kommunen det lørdagsåpne biblioteket og den frivillige gruppen kunne ikke lenger drive sitt prosjekt. De frivillige ble rasende da de ble fortalt at de ikke lenger kunne komme på lørdager for å ha lesegruppe. De opplevde gruppen som «sin» og hadde et solid eierforhold til prosjektet og kunne ikke tenke seg at de ikke skulle møte opp. Med andre ord, det at de ønsker så sterkt å bidra skapte en bindende kontrakt. I forhold til dette med kontrakter hadde informant 1 egne tanker rundt dette med kontrakter, hun sa:

*«mange ønsker ikke kontrakter. Særlig de eldre/pensjonister sier at de har hatt kontrakter hele livet (yrkeslivet) og ønsker ikke på nytt å binde seg til en kontrakt som pensjonister. De ønsker å styre dagen sin selv, men er fortsatt veldig pliktoppfyllende».*

Informant 1 sa videre at:

*«den psykologiske kontrakten er vel så bindende som den på papiret. De som inngår kontrakter legger gjerne inn en klausul om at de må kunne trekke seg. De fleste som melder seg som frivillige er veldig pliktoppfyllende»*

De informantene jeg har snakket med er bevisst på at det må ledes på litt andre måter enn det vi tradisjonelt har gjort innenfor offentlig sektor. I kommunen til informant 2 har de flere stillinger hvor de ansatte blant annet har som primæroppgave å koordinere innsats opp mot frivillighet. Fra 2015 har de øremerket midler til en stilling som skal fokusere på samhandling med frivillighet, hvor målet er å legge til rette for hjemmeboende eldre, deres ønsker og behov, slik at de kan bo lengst mulig i egen bolig.

En annen utfordring er at politikerne har sin agenda og «presser» rådmann/administrasjon til å prioriterer oppgaver som de ønsker og som ikke nødvendigvis er en prioritert oppgave fra administrasjonen sin side. Politikerne må bli flinkere til se helheten i oppgavene som kommunen skal utføre og forsøke å ikke gå inn i enkeltsaker.

Noen kommuner har frivillighet som et eget punkt i lederavtalene mellom rådmann og enhetsledere. I det øyeblikket det blir et punkt på agendaen kan vi også forvente at lederne sette fokus på samarbeid med frivillighet. En annen av informantene sa at:

*«det er lederen sin oppgave å sette det i et system – hvilke oppgaver passer til frivillighet? Ledere må motivere, inspirere og anerkjenne arbeidet. Det må være forutsigbart og gjennomtenkt. Ledere må huske på at de leder ressurser, men må være tett på. Tenke på at*

*det betyr noe for noen, både for den frivillige og for den som får hjelp. Finne oppgaver som passer – det er alltid en risiko med slikt arbeid. Det er lettere innenfor kultur og idrett, enn andre kommunale tjenester» (Informant 5).*

#### **4.2.5 Analyse av empirien**

Det er mye tilgjengelig litteratur om ledelse av profesjonelle organisasjoner i Norge. I norsk sammenheng er det svært begrenset med litteratur om ledelse av frivillige, danskene har på den andre side forsket en del på tema. I Danmark har det over lengre tid vært fokus på ledelse og ledelse i endring både innenfor offentlig sektor og ledelse av frivillige. Ledelse innenfor disse sektorene blir heller ikke sett på som to separate ledelsesperspektiver, men de blir også sett i en sammenheng, med den nye måte å lede på blir begge perspektiver tatt med.

Alle som har vært i en posisjon hvor ledelse har blitt utført, vet at det ikke er en lett oppgave. Ledelse er ikke statisk, den endrer seg og vi bør endres oss med den. Busch et al. (2001) skriver:

*«ledelsesprosessene må fungere på alle systemnivå i en organisasjon. Ledelse er ikke noe som utøves av valgte personer, men er en nødvendig funksjon for at en organisasjon skal kunne eksistere» (2001:324)*

Her blir det referert til en organisasjon, men prinsippene kan overføres til oppgavens problemstilling. I boken «organisasjoner og organisering» av Busch et al. (2001) er fokus primært offentlig sektor. Samtidig skrives det i introduksjonen at:

*«vi må samarbeid med andre personer, tilpasse oss de regler som eksisterer og lære å kommunisere for å løse arbeidsoppgaver» (2001:introduksjon)*

Det er to hovedtilnærminger til feltet ledelse. Det ene er ledelse gjennom andre og det andre er ledelse sammen med andre som et forpliktende samspill. Det meste av tradisjonell ledelsestenkning og ledelsesforskning tar utgangspunkt i ledelse gjennom andre. Et alternativ syn er å se på ledelse og lederatferd som en identifiserbar atferd som utøves sammen med andre personer. Ledelse sammen med andre er det vi kan betegne som den skandinaviske eller demokratiske retningen (Busch et al. 2001:325). Busch et al (2001) referer til Erik Johnsen og hans definisjon av ledelse som er at:

*«målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill» (2001:325)*

Holdt et al (2014) har i sin bok drøftet «samskapelse eller samarbeid – forskelle, fordele og fremgangsmåder». De skriver at:

*«det har aldri vært vanntette skott mellom de frivillige organisasjoner, de private virksomheter og de offentlige organisasjoner (...). Forandring i en av sektorene påvirker de andre sektorene»* (2014:5) (min oversettelse).

De ser at sivilsamfunnets organisasjoner fokuserer på en sak eller en målgruppe. Private virksomheter orienterer seg mot økonomisk vekst og offentlige organisasjoner ivaretar omfordeling av ressurser og en lovfestet rett til velferd. Samarbeidet styres av de ulike logikker og samfunnsmessige roller (Holdt et al. 2014:5). I Norge er det en ny måte å tenke på, og det vil kreve mye av både ansatte, frivillige og ledere, samtidig er det en spennende måte å jobbe på siden den utfordrer oss på den ny måte.

Velger vi samskapelse som samarbeidsform må vi ha et grunnleggende ønske om å utvikle vårt samfunn i et fellesskap av ideer, faglighet og ressurser. Ved samskapelse tenker partene hele veien på en problemstilling som kan samle erfaringer, faglighet, arbeidsprosesser og ambisjoner. Samskapelse har i seg kjernen til å være morgendagens samfunn (Holdt et al. 2014:8). Ved samskapelse kobles organisasjoners og enkeltpersoners kompetanse og ressurser sammen med det formål å skape nye løsninger på aktuelle samfunnsmessige problemer. Samskapelse virker kun under forutsetning av at alle involverte parter skaper nye løsninger på aktuelle samfunnsmessige problemer. Forutsetningen er at alle involverte parter deler en interesse for et likeverdig samarbeid og vi må alle evne og se at alle parter har en kompetanse og reelle ressurser. Er vi med i en slik gruppe skal vi jobbe sammen med målgruppen og ikke til den (Holdt 2014:23). Tanken bak samskapelse er å finne fram til nye eller mer effektive løsninger på felles utfordringer ved å tørre å lytte til hverandre og involverer og aktivere hverandres ulike erfaringsbakgrunn og med det finne nye måter å løse en problemstilling på. Samskapelse skal ikke nødvendigvis føre til nye løsninger, men vil ofte føre til bedre og mer effektiv måte å løse oppgaver på for organisasjonene (Holdt et al. 2014:23).

### **De ulike rammer:**

I norsk sammenheng må vi se på ledelse av den nye hverdagen i lys av tradisjonell ledelseslitteratur. Boken «nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler» av Bolman og Deal (2012). Forfatterne presenterer fire fortolkningsrammer for å forklare mangfoldet innenfor en organisasjon, disse rammene kan brukes innenfor aksene offentlig sektor og frivillig sektor.

Den strukturelle rammen har tro på rasjonalitet og på en passende fordeling av formelle og ansvar vil minimalisere avledende personlige faktorer og få folk til å yte maksimalt. (Bolman og Deal 2012:73). Med andre ord, vi må evne å tenke nytt, se muligheter. Human Resource (HR) rammen hevder at menneskers ferdigheter, holdninger, energi og engasjement er viktige ressurser. De kan anvendes enten til å skape eller ødelegge hele virksomheter. Innenfor denne rammen hevdes det at organisasjoner eksisterer for å oppfylle menneskelige behov. Som Bolman og Deal (2012) skriver så er det et gjensidig forhold mellom organisasjoner og mennesker hvor organisasjoner trenger de gode ideene og talentene som kan være med på å trekke gruppen i en ny og positiv retning. Denne tanken er lik for både offentlig og frivillig sektor. Begge sektorer trenger påfyll av kreativitet og nyskaping. En god tilpasning er til gagn for begge parter. Den enkelte finner et meningsfylt og tilfredsstillende arbeid, og organisasjonen får det menneskelige talentet og den energien den har bruk for (Bolman og Deal 2012:149).

Sett fra det politiske perspektivet er politikk ganske enkelt den realistiske prosessen for å ta beslutninger, fordele knappe ressurser og avveie ulike interesser. Ingen enkel jobb, men her møtes vi i en gjensidig avhengighet, forskjeller, ressursknapphet og maktforhold uunngåelig avfører politisk aktivitet. I Strategiplanen til Odense kommune skriver de at før politiske beslutninger skal tas skal lokalsamfunnet involveres (Strategiplan 2014:13). La Cour (2014) skriver at politikk handler om å ta kollektivt bindende beslutninger, og i et demokrati kan innbyggerne sees på som både de styrte og de styrende (La Cour 2014:109).

I forbindelse med diskusjonen ang ledelse er også her begrepet tillit sentralt og som leder skal vi ha legitimitet for å klare å få både ansatte og frivillige med oss i de nødvendige endringsprosesser. Det er ikke bare den administrative delen av offentlig sektor som må jobbe med å oppnå tillit for det samarbeidet vi ønsker. Politikerne har en stor oppgave foran seg og en frivillighetspolitikk kan være første steg på veien mot en ny måte å jobbe på. Både i Odense kommune og i Trondheim kommune ble det jobbet svært bredt med en frivillighetspolitikk. Som en konsekvens av det tette arbeidet med alle relevante aktører har den vedtatte planene i utgangspunktet en høy grad av legitimitet. Skulle planen ikke bli fulgt vil den gradvis miste sin legitimitet.

Den siste rammen til Bolman og Deal (2012) er den symbolske rammen hvor vi jobber for å finne en felles retning og mål for det arbeidet vi ønsker å gjøre og minimerer forvirring og usikkerhet. Samskaping kan være en faktor for å skape en ny kultur for samhandling og bedre ressursutnyttelse.



Den danske organisasjonen Væksthus for ledelse<sup>16</sup> har brukt mye tid på å svare på spørsmålet om ledelse av frivillige. Den nye hverdagen har mange utfordringer, både organisatorisk og innenfor ledelse. To viktige nøkkelord for å kunne svare på forskningsspørsmålet er organisasjonsendring og transformasjonsledelse<sup>17</sup>. Sørensen og Torfing er to av den som har sett nærmer på tema ledelse av frivillige. De har skrevet en artikkel «offentlig ledelse af Frivilliges Samproduksjons av velferdsservice» (2012) og innledningsvis skriver de:

*«offentlig ressursknapphet, stigende politiske og faglige ambisjoner, behov for innovasjon og nye forestillinger om et mer aktivt medborgerskap har skapt en fornyet interesse for en målrettet involvering av frivillige og frivillige organisasjoner i samproduksjon av offentlig velferdsservice. Involvering og samarbeid med de frivillige stiller imidlertid offentlige ledere overfor en rekke utfordringer» (2012:1).*

Det er fire ulike forskningsperspektiver på ledelsesutfordringer i lys av samproduksjon. Det ene er teorier om metastyring og nettverksstyring med fokus på «hands-on» og «hands-off». Det andre er ledelse av innovasjonspreget samarbeid. Her er fokus at samproduksjon med frivillige som et middel til å skape mer innovative løsninger. Teorier om frivillig ledelse er det tredje punktet er mer konkret på hva som er god ledelsespraksis i forhold til rammer og styring av frivillig arbeid. Det siste forskningsperspektivet er teorier om ledelseskompetanse hvor kunnskap om sentrale prosesser er sentrale (Sørensen og Torfing 2012:1).

Nettverk består av interessenter som har en relasjon på tvers av organisasjoner, sektorer og nivåer og befinner seg på grensen mellom det offentlige og det private (Jensen og Sørensen 2004:125-142). I internasjonal kommunalforskning har begrepet governance stått nokså sentralt. Delvis har det vært brukt for å beskrive faktiske styringsrelasjoner og delvis har det også blitt framstilt som et nytt ideal for hvordan kommunal styring kunne og burde foregå (Christensen et al. 2012:188). Et poeng under governance er å vri oppmerksomheten fra et fokus på institusjoner for styring til former for styring. Begrepet governance innebærer en forestilling om avhierarkisering. Det tas ikke for gitt at kommunen er eller skal være den dominerende aktøren i lokale prosesser, og relasjonen mellom kommunen og omgivelsene karakteriseres av sideordning heller enn overordning. I en viss forstand skyves kommuneinstitusjonen tilbake fra å være den dominerende kilden til lokal makt og autoritet til å bli en av flere aktører som inngår i lokale nettverk (Christensen et al. 2012:188).

---

<sup>16</sup> Væksthus for Ledelse er et stort nettverk bestående av både praktikere, politikere og embetsmenn fra KL, Danske Regioner, Forhandlingsfællesskapet og de kommunale sjefforeninger, samt de faglige organisasjoner, som gjennom dialog deler erfaringer og utarbeider initiativ til nyskapende prosjekter om offentlig ledelse (min oversettelse) (<http://lederweb.dk/Om-vaksthuset/Om-vaksthuset/>)

<sup>17</sup> Transformasjonsledelse er en prosess hvor leder og medarbeidere løfter hverandre til et høyere moralsk og motivasjonsmessig nivå. Transformatoriske ledere appellerer til høyere idealer og moralske verdier som frihet, rettferdighet og likhet (Busch et al. 2010:334).

I forbindelse med at Trondheim kommune arbeidet fram en frivillighetspolitikk hadde de en tilnærming til governance tekning hvor politikere, administrasjon, frivillige organisasjoner og innbyggere møttes i et fellesskap og med et felles mål om å skape en god frivillighetsplan for innbyggerne i byen. Siden det er en overvekt av norske kommuner som ikke har utarbeidet en frivillighetspolitikk er det interessant å stille seg spørsmålet om vi i Norge ikke er klar for å avhierarkisere styring og innføre sideordning heller enn overordning. Det er liten tvil om at det vil kreve mye av oss. I Danmark har kommuner som Odense og Holbæk besluttet å styre mer etter governance prinsippet og i mindre grad etter New Public Management. Holbæk kommune har også forsøkt innbyggerbudsjettering etter modell fra England (frivillighetskonferansen 2014).

Styring etter «hands-on» prinsippet krever ikke bare at offentlig sektor endrer måten å styre på eller hvordan de nærmer seg en problemstilling. Frivillighet får også mer innflytelse, og det samme skjer med innbyggerne. Det er ikke et ansvar vi skal ta lett på og det krever at vi tenker større tanker og ser saker i en større helhet.

Selv i Danmark som har hatt målrettet fokus på frivillighet inn i offentlig sektor, møter de på utfordringer. Stadig blir frivillighet forbundet med noen som skal erstatte eller konkurrere mot den offentlige velferd. Det er de som er bekymret for at den offentlige velferdsstat basert på offentlige midler og løsninger blir undergravd av en økt frivillig innsats. På den andre siden føler noen av de frivillige organisasjonene at deres egenhet blir begrenset ved å inngå forpliktende samarbeidsavtaler med det offentlige (Sørensen og Torfing 2012:3). Det er viktig at alle interessenter er innforstått med at governance ikke er en måte å skyve ansvar over på for eksempel frivillighet, men en ny måte å løse oppgaver på hvor flere sitter seg ned rundt bordet for å finne de gode løsningene i fellesskap.

### **Oppsummering:**

Ledelse har vært fokus i dette kapitlet. Skal vi få til nye måter å jobbe på, må vi endre oss. Governance med sitt fokus på samstyring er en ny måte og tenke på, og et godt stykke unna NPM som er tydelig opptatt av sine hierarkiske rammer og tydelig lederfunksjon.

Det er ikke slik at vi ikke har verktøy vi kan benytte i Norge for også å tenke ledelse av frivillighet. Bolman og Deal (2012) presenterer noen klassiske perspektiv for ledelse som godt kan brukes i dagens situasjon skulle kommuner ønske å inkludere frivillighet i større grad i forhold til oppgaveløsning.

### **4.3 Funn og analyse til forskningsspørsmål 3**

Er vi klare for nye utfordringer? Klarer ansatte, frivillige og innbyggerne å finne sammen for å løse de oppgaver som ligger foran oss? Velferdsstaten har tatt godt vare på sine innbyggere og gitt oss sosiale rettigheter som et sikkerhetsnett når hendelser i livet har gjort at vi trenger hjelp. Er tiden nå kommet for at vi alle må gi noe tilbake? Har vi «brukt opp» velferdsstatens goder til en slik grad at vi nå tvinger fram en større deltakelse fra alle deler av fellesskapet. Statsminister Solberg snakket senest i nyttårstalen om frivillighet og betydningen av å delta. KS og Frivillighet Norge inngår samarbeidsplattformer for å tydeliggjøre viktigheten av et felles samarbeid mellom disse to sektorene. Stortingsmeldinger innenfor ulike tjenesteområder forteller oss at det er svært viktig å samarbeid. Likevel kan vi få et inntrykk av at vi alle har en vei å gå for å få til et strukturert og målrettet samarbeid hvis det er det som er målet. Organisasjoner forsøker å tilpasse seg slik at de kan tilby et opplegg ut fra behov. Integrering av flyktninger er ett eksempel.

#### **4.3.1 Funn basert på egne erfaringer**

Her i det siste av forskningsspørsmålene velger jeg å presentere to andre eksempler enn i de to foregående kapitlene.

I det første eksempelet jobbet jeg i en kommunal flyktningetjeneste hvor vi over tid hadde fått tilbakemelding fra bosatte om at de hadde vanskelig for å komme i kontakt med nordmenn og ønsket hjelp fra kommunen, de ønsket ikke å være med på for eksempel et fotballag, men ønsket mer tid til å prate og bli kjent i en til en relasjon. I fra det kommunale perspektivet var det liten mulighet til å gjøre noe med dette uten hjelp fra andre og etter en tid ble det besluttet å starte flyktningeguide (hvor en norsk person blir koblet opp til en bosatt flykting etter kjønn, alder og interesser). Internt var noen positive og andre uttrykte mer skepsis til hele prosjektet. Med friskt mot startet en gruppe å jobbe med å få ut informasjon til innbyggerne i kommunen og var tilsted på ulike arenaer for å rekruttere nye medlemmer til prosjektet. Det var ikke så lenge inn i arbeidet med å rekruttere guider at vi forstod at det ikke kom til å bli en lett oppgave. Folk var positive, men ønsket ikke å være med. Noen svarte at de ikke hadde tid eller anledning, andre svarte at hadde kommunen bosatt flyktingene fikk vi ta vare på dem selv. Et flertall av de som ble spurt svarte ikke noe, de hadde bare ingen ønske om å delta der og da. Etter en tid måtte svare at det ikke var lett å finne noen som hadde anledning til å stille opp. Prosjektet ble aldri en suksess, selv om det var en god ide. Kommunen skal nå forsøke å starte en kommunal flyktingeguide via frivillighetssentralen.

Et annet prosjekt som kort blir nevnt her er «Sesam – lukk deg opp<sup>18</sup>». Sesam står for styrt engasjert samtale og hvor målet er å åpne dører for kvinner med minoritetsbakgrunn. Våren 2009 forsøkte den lokale avdelingen av foreningen å starte opp en SESAM gruppe. I den forbindelse tok de kontakt med den kommunale flyktningsjenesten for å få hjelp til å få ut informasjon til de bosatte kvinnene. Som med tidligere eksempler viser det seg at det er svært tidkrevende og mye mer arbeid enn det som kanskje var tenkt. På mange måter tror jeg de frivillige ble overrasket over alt arbeid som et slikt prosjekt krever. Etter hvert ble en kommunalt ansatt «mellommann» for prosjektet og de frivillige tok kontakt med henne når det var noe. Når den kommunalt ansatte ikke lenger hadde anledning til å stille opp stoppet hele tiltaket opp og har ikke kommet i gang igjen.

#### 4.3.2 Funn i dokumenter – Norge og Danmark

NOU 1988:17 skriver at:

*«utfordringene må møtes både ved en mer effektiv og målrettet innsats fra organisasjonenes side og ved en bedre tilrettelegging for organisasjonsvirksomhet fra det offentlige. Spørsmålet om det offentlige på en tilfredsstillende måte oppfyller denne tilretteleggingsfunksjonen vil kontinuerlig være gjenstand for diskusjon. Organisasjonene vil alltid kunne peke på avstand mellom en ideell målsetting og hva det offentlige faktisk gjør for å stimulere og legge forholdene til rette for organisasjonene gjennom bevilgninger, lovgivninger etc» (NOU 1988 nr.17:110).*

NOU 1988:17 diskuterer begrepet «tredje sektor» om frivillighet. De skriver at:

*«tredjesektor begrepet er derfor fruktbart for å peke på at kollektiv oppgaveløsning også kan foregå utenfor offentlig forvaltning. På denne måten kan de frivillige organisasjonene egenart i forhold til den offentlige sektor synliggjøres og beskrives bedre» ( NOU 1988 nr. 17:56).*

I Stortingsmelding nr 39 (2006-2007) står det at:

*«Frivillighet Norge viser til at det er en mangel på samlet frivillighetspolitikk i kommunene og også manglende forståelse for hvilke rolle frivillige virksomheter kan og bør spille i kommunene. Frivillighet Norge viser videre til at hovedproblemet synes å være mangel på*

---

<sup>18</sup> [http://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare\\_saker/integrering/sesam/](http://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare_saker/integrering/sesam/)

*koordinering, rutiner og informasjonsflyt internt i flere kommuner. I noen tilfeller fører dette til økt arbeid lokalt og i organisasjonene»*

Odense kommune i Danmark har tatt grep for å samle offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne til et felles løft for alle. Ordføreren skriver innledningsvis i «Felles om Odense. Civilsamfundsstrategi»:

*«Odense består av små og store fellesskaper. Fellesskaper som alene, sammen og i samspill med kommunen beriker, beveger og berører de mennesker som bor i byen. Odenserne initiativ og lyst til å ta ansvar for og delta aktivt i fellesskapet skal fastholdes og styrkes (...). Den nye virkelighet som vi sammen står midt i har åpnet våres øyne for en ny måte å se ressurser på, et nytt syn på innbyggerne og et nytt syn på samarbeid. Vi må med friske øyne se på hva innbyggerne kan og vil og bygge videre på det. Den frivillige verden er en del av fundamentet i våres demokrati. Den bidrar til et inkluderende samfunn og har på mange måter vært med på å skape det velferdssamfunnet vi har i dag (...). Odense kommune skal være en kommune i øynehøyde. En kommune som møter frivillige, foreninger og aktive borgere der hvor de er» (Odense kommune 2014:5) (min oversettelse)*

Trondheim er en kommune som har forsøkt nettopp det. Allerede i 2012 fikk kommunen en temaplan for frivillighetspolitikk 2012-2016. Bakgrunn for planen er St.meld.nr 39 (2006-2007) «frivillighet for alle». Meldingen vil sikre utvikling av et levende samfunn ved å etablere nært samarbeid med frivillige organisasjoner. Formålet med planen til Trondheim kommune:

*«er å utvikle og forsterke samhandlingen mellom kommunen og frivilligheten, samt legge opp til en koordinerende organisering av kommunens samhandling med frivillighet. Temaplan for frivillighetspolitikk ønsker å støtte opp om det mangfold av aktiviteter og omfang frivilligheten representerer innenfor de fleste samfunnssektorer, men tar sikte på å legge til rette for en livskraftig frivillig sektor og gode forutsigbare vilkår for frivillighet. Gjennom planen ønsker Trondheim kommune å legge til rette for at flest mulig av byens befolkning har mulighet for å delta i frivillige aktiviteter og foreningsliv» (Temaplan for frivillighet 2012:2).*

### **4.3.3 Funn fra observasjon**

En viktig faktor for å lykkes er at det er en gjensidig tillit til hverandre. Tillit var noe statssekretæren fra kulturdepartementet var opptatt av. Frivillighetskulturen er skapt på tillit,

det er en viktig egenskap og den må beholdes og utvides til å inneholde alle gruppene. Vi må identifisere hindringer og diskuterer hva vi kan gjøre med det.

Generalsekretæren for frivillighet Norge sa blant annet at «*snakk må føre til handling*», og refererte til at tema har vært diskutert i en årrekke og ennå er det store variasjoner fra de kommunene som jobbet godt til de kommunene som ikke har kommet så langt i arbeidet.

Det danske innlegget handlet blant annet om at det offentlige ikke skal løse alle oppgavene i en velferdsstat og at Holbæk kommune har diskutert spørsmålet «hva er kommunale kjerneoppgaver?» Kommunen har dermed erkjent at det er oppgaver som ikke er kjerneoppgaver, men det har blitt kommunale uten at noen helt kan si når det ble slik. For Holbæk kommune var tiden kommer for å se nærmere på det overnevnte spørsmålet. I deres strategiplan valgte de tre fokus områder. At det er bra å være frivillig, ha fokus på de gode møtene og samspill. Ikke minst at de har frivillighet på alle velferdsområder. I Holbæk har de også erkjent at frivillighet ikke er gratis og at de har ansatt flere frivillighetskoordinatorer for blant annet å integrere de tre overnevnte fokusområder. Denne kommune har gått lenger, de har også hatt borgerbudsjettering (etter inspirasjon fra England). Her fikk innbyggerne mulighet til å være med å bestemme over en sum penger som skulle være for fellesskapet.

I Arendal kommune har de kommet langt i arbeidet med å få alle ut av «silotekning» og inn i en større fellesskapstenkning. Kommunen må sees i en helhet og at vi ikke kan tillate oss å tenke ut fra hver sektor. Innleder fra Arendal kommune snakket også om at vi må tørre å slippe oss litt løs, tørre å gjøre noe nytt. Våge å teste, innrømme feil og gjøre endringer. Hans stikkord var «*gjør om og gjør rett*». For å få til en slik måte å jobbe på må det være tillit mellom alle parter og tillit tar tid å bygge opp. Det må videre være tydelige rammer for samarbeid mellom kommunen og frivillighet. Sjursen sa i sitt innlegg at «*vi må ha avtaler og være tydelig på hvem som er med ellers faller det hele sammen*». Videre kom han inn på økonomi og sa at «*vi må snakke økonomi helt fra begynnelsen og det må være en tydelig enighet mellom kommunen og frivillighet*».

Politikerne må også ta inn over seg de endringer som skjer, at frivillighet kommer sterkere på banen, at kommunen skal ha større fokus på kjerneoppgaver - dette krever endring hos alle. Et annet interessant poeng som Sjursen kom med var at vi må se handling og praksis i en sammenheng for det er her vi skaper, vi må motivere ut fra lyst og engasjement. Klarere kommuner, frivillige og innbyggerne å finne en god plattform for tillit, plass for ideer og rom for å gjøre feil så er vi kommet et langt stykke videre. Innleder fra Arendal hadde mye det samme poenget som innleder fra Holbæk kommune. Vi må stille oss det grunnleggende spørsmålet – «hva er behovet?» og agere derfra. Vi kan ta feil, at det vi tror en gruppe ønsker slett ikke er det de selv har lyst å gjøre. Da må vi som administrere det hele erkjenne at vi har

tilbudt en aktivitet der det ikke er et behov. Er det ingen behov må vi legge det vekk. Vi kan ikke holde på med et tiltak når det ikke er noen som ønsker å være en del av det. Da er vi tilbake til dette med tillit og at det er rom for å si at tilbudet ikke var rett, vi forsøker noe annet.

Forsker Håkon Lorentzen var også på frivillighetskonferansen i desember 2014 og han stilte noen interessante spørsmål:

*«hvor skal de frivillige være, hvem skal «eie» dem og hvem skal koordinere dem?»* Videre stilte han spørsmålet *«hvem har det overordnede ansvar?»*

Arbeidet må demokratisk forankres. Om det er frivillige eller andre som jobber med frivillighet må det hele forankres i alle ledd uten vil vi få problemer med å drive prosjektene fram, og skulle vi klare å drive prosjektet fram er det ikke sikkert at vi vil lykkes med å beholde det.

Som nevnt før, representanten fra KS stilte spørsmålet *«er vi skodd for framtiden?»*. Hun sa videre at *«hvem kan vi samarbeide med og hva betyde det for ledere, ansatte og frivillige?»* Her ble også pekt på noen arbeidsgiverpolitiske utfordringer. Her ble det nevnt taushetsplikt, sikkerhet og helse og politiattest. Dagens lovverk er ikke innovative eller oppdatert på denne type endringer. Hun snakket tilslutt litt om hva danskene har gjort innenfor tema *«ledelse av frivillige»*.

Under deltakende observasjon ble det snakket en del om hva samskapelse har for positive egenskaper og hvordan vi kan bruke det som et verktøy for å jobbe tettere sammen. Det er en demokratisk prosess hvor innovasjon og å mobilisere felles ressurser er i fokus. En annen ting som er viktig i en slik prosess er at vi må stille oss spørsmålet om hvor mye vi er villig til å gi i en ramme av samskapelse, hvor mye *alle* er villig til å gi. Det tredje er at vi må tenke over hvorfor vi gjør det. Målet er å få til noe nytt og jobbe på nye måter. Det er viktig å tenke på at vi skal få til noe uten at folk føler seg brukt eller misbrukt, men blir sett og hørt og at vi møtes som likeverdige partnere for å løse felles problemer. Grensen mellom brukere og profesjonelle blir visket ut.

#### **4.3.4 Funn fra kvalitative intervju**

*«Dialog er viktig. Våge å spørre om det er en kommunal oppgave eller ikke – i tillegg, kan de gjøre det bedre enn oss (selv om det siste kan være vanskelig å spørre om)»*

(Informant 1).

Dialog har vært et sentralt begrep i forhold til spørsmålet. I et eksempel fra informant 2 hadde kommunen invitert til dialogmøte med frivillighet om mulig oppgaveløsning og spørre frivillighet hva de trengte fra kommunen, samt hva kommunen kunne få igjen, som informanten sa *kanalene var åpne og dialog var tilstede*».

Informant 2 hadde videre et klart bilde på hvordan vi bør jobbe:

*«åpen tverrfaglighet, ha fokus på forebyggende arbeid og hjelpe hverandre med tiltak».*

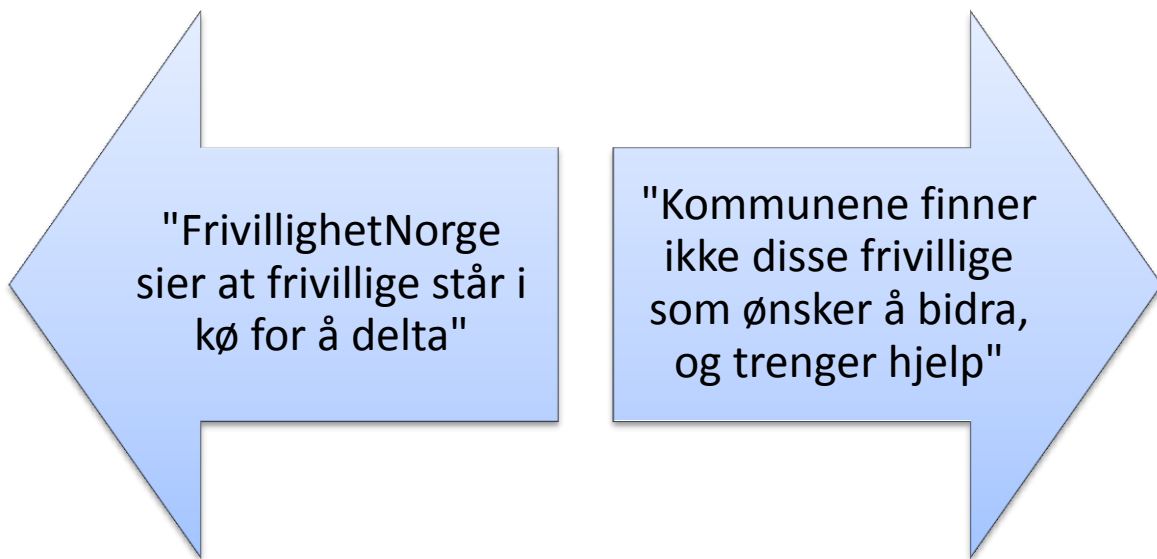
Her handler om å gi og å ta og være åpen for nye måter å tenke på. I dialogmøte med frivillighet fikk kommunen andre tilbakemeldingen enn det som ansatte og politikere hadde trodd at de ville få. Kommunen var åpen for innspill og samtidig forberedt på at de ville få en del innspill på hvor kommunen skulle bidra. Dialogmøte ble en suksess og av helt andre grunner enn det kommunen hadde trodd. For det første var det tydelig at flere av de frivillige organisasjonene ikke kjente hverandre, men at de «fant hverandre» i en god samtale om felles utfordringer og begynte å diskutere ulike måter å jobbe på og finne mulige løsninger. Det var et helt klart flertall av de oppmøtte som ønsket at kommunen skulle inviterer til dialogmøte to ganger i året (noe de har besluttet å gjøre). Når det kom til spørsmålet hva kommunen kunne bidra med, kom svaret litt overraskende på de ansatte. Ønske fra de oppmøtte organisasjonene var kurs i hvordan drive styrearbeid. Her er mange regler og rutiner å sette seg inn i, det er ofte hyppig skifte av medlemmer i styrer og de mister kontinuitet. Det endte med at kommunen via frivillighetssentralen tilbød de frivillige et kurs. Eksempelet informant illustrerer godt det som vi ser er en utfordring hos andre. Vi antar skrekkelig mye, vi kan være flinke å problematisere uten at vi helt vet eller har undersøkt hva som kan være av utfordringer.

Som informant 2 oppsummerte det:

*«både administrasjonen og det politiske må stille spørsmål om hva de frivillige ønsker å stille opp på og at det er et felles løft mellom administrasjon, frivillighet og det politiske som gir resultater».*

Skal frivillighet og offentlig sektor jobbe tettere sammen for å løse oppgaver må rekruttering av frivillige komme på dagsorden. Informant 3 var opptatt av rekruttering og at det ikke helt er samsvar, slik han opplever det, mellom det som er sagt av Frivillighet Norge og det kommunen melder om. Det er ikke lett å få tak i frivillige og det er heller ikke lett å få dem til bli over tid. Her er det en utfordring som vi må være ærlig på jamfør figur 6:





Figur 6: «sektorenes motsetninger»

Som figur 6 illustrerer så opplever ikke alltid informantens en sammenheng med det som blir sagt og det som føles som reelt i kommunene.

En annen informant hadde en mulig forklaring på hvordan dette kunne bedres. Han sa at:

*«frivillig sektor må i større grad inn i de tidligere faser av det kommunale planarbeidet»  
(Informant 4).*

Kommunen må bli flinkere til å fortelle om oppgavene de har og utfordringene som ligger der. Samt hva de har av ressurser og «gapet» mellom kommunale ressurser og den totale oppgaveløsningen. I den forbindelse hadde informant 1 noen tanker, hun sa at:

*«vi ser alle den private rikdommen og den offentlige fattigdommen. At velferdsstaten er i endring, men har vanskelig for å ta det inn over oss. Vanskelig å forstå de kommunale problemene».*

Det er et utfordringsbilde som svært mange har problemer med å forstå og som offentlig sektor må bli mye flinkere til å forklare.

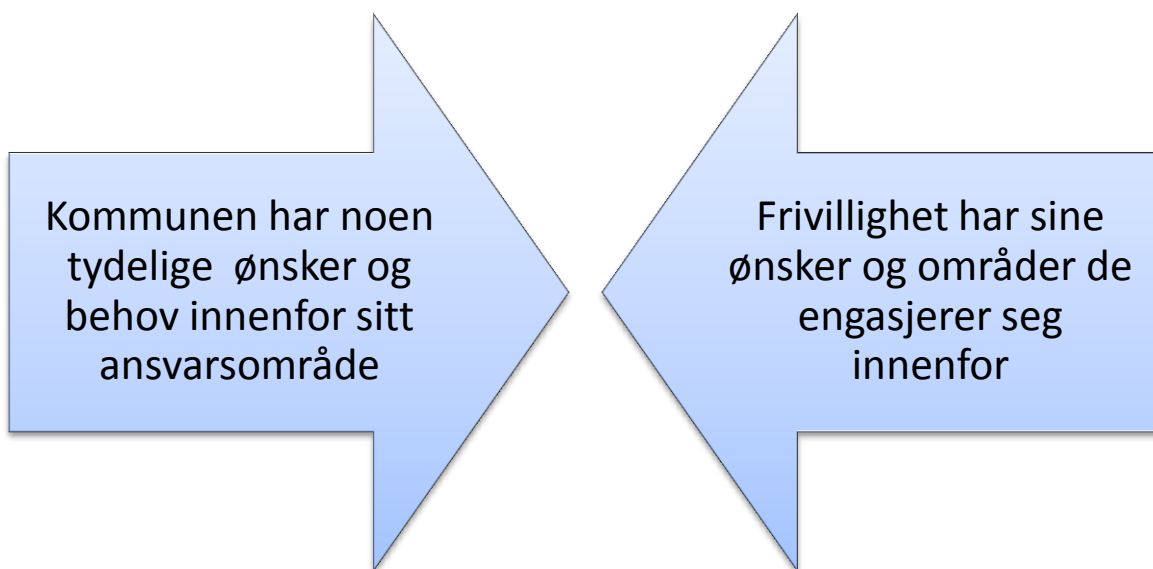
Informant 4 hadde en fin observasjon, han sa at:

*«kommunal ansatte er på jobb enten fra 08:00-16:00 eller turnus. Vi er på jobb for å løse et problem, det er lite forebyggende»*

Et annet dilemma som informant 4 påpekte er at:

*«Vi (kommunen) har ikke definert behovene tydelig nok hverken internt eller eksternt. Det er litt problematisk»*

Samtidig må vi passe på at vi ikke blir stående mot hverandre, som illustrert i figur 7:



Figur 7: «samarbeidets dilemma»

Som figuren illustrer så er det tidvis er gap mellom kommunen sine ønsker/behov og frivillighet sine ønsker og prioriteringer. Det er ikke nødvendigvis en klar sammenheng mellom offentlig sektor og frivillig sektor hva gjelder oppgaveløsning. Informant 4 oppsummerte det greit:

*«Det er ulike ønsker og det er ikke å stikke under en stol at kommunen trenger en viss form for kontinuitet. Vi trenger å samstemme behov» (Informant 4)*

*Vi må tydelig finne skjæringspunktet mellom frivillighet og kommunene. Det er helt avgjørende for hvordan vi skal jobbe framover. (Informant 5).*

Det er ikke bare skjæringspunktet mellom frivillighet og kommuner som må avstemmes, men hvem skal «sluse» frivillighet inn i arbeidet? Informant 6 svarer tydelig på det:

*«vi (kommunen) forsøker å knytte dem minst mulig til oss. Frivillige krever ledelse og en ansatt koordinerer dette arbeidet ved å tilby kurs, gi annerkjennelse, passe at arbeidet går greit»*

#### 4.3.5 Analyse av empirien

Her i Norge liker vi å snakke om betydningen av samarbeid mellom offentlig sektor og frivillighet og hvilke fantastiske muligheter som ligger i en slik symbiose. Ut fra at vi snakket om det samme i snart 30 år er det det betimelig å stille spørsmålet om ansatte i offentlig sektor, om frivillige og om innbyggerne ikke snart er klar for utfordringene?

Fra det nasjonale plan blir vi stadig påminnet hvilke ressurser som ligger i å samarbeide, samtidig som vi kan få inntrykk av at velferdsstaten er på bristepunktet og det haster å gjøre noen endringer. I desember 2014 ble det arrangert et toppmøte<sup>19</sup> mellom regjeringen og Frivillighet Norge i forbindelse med at frivillighetsmeldingen ble lagt ut på høring. Det var en «topptung» seanse hvor statsministeren og fire statsråder møtte fra regjeringen. Fra frivillighet stilte Frivillighet Norge, Norges barne- og ungdomsorganisasjon (LNU) og Norges Idrettsforbund. KS representerte kommunene på «toppmøte». Som nevnt før, frivillighetsmeldingen er *ikke* et sett med regler, men beskriver intensjoner for samspill mellom regjeringen og frivillighet. Det er bra at myndighetene har fokus på frivillighet, sammen med frivillighet selv på det nasjonale plan, det store spørsmålet blir hvordan dette skal forankres nedover i systemet og ut til kommunene. Fra 1988 og fram til i dag har sittende regjeringen kommet med ulike Stortingsmeldinger som beskriver nettopp regjeringens intensjon jamfør frivillighet. I Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007:11) skriver de at;

*«bakgrunnen (for denne meldingen) er Soria Moria erklæringen, der regjeringen slår fast at det skal utarbeides en ny og helhetlig frivillighetspolitikk»*

Overordnede planarbeid er viktig, men hvis vi ikke følger det opp med konkrete forslag og tiltak er det fort at det ikke blir fulgt opp lokalt. Et eksempel er at siden NOU 1988:17 kom ut har nasjonale myndigheter snakket om viktigheten av en lokalt forankret frivillighetspolitikk, men som oppgaven har vist så er det forbausende få kommuner som har tatt et aktive grep for å begynne å jobbe med en slik plan. Informant 1 reflekterte litt rundt spørsmålet, hun sa:

---

<sup>19</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Toppmote-mellom-regjeringen-og-frivillig-sektor/id2342874/>

*«i Norge har vi ingen forventninger til at innbyggerne skal stille opp. Vi har ikke den tankegangen uten for eksempel at foreldrene stiller opp for barna sine»*

Informant 1 følger på med et annet eksempel, hun sier videre at:

*«i Oslo la det ned et bibliotek i en bydel og frivillige skulle overta driften. Det gikk ikke, fikk ikke frivillige og kunne derfor ikke ha filialen åpen»*

Flere av informantene referer til andre land som har en aktiv frivillighet, hvor det på mange måter er en naturlig del av hverdagen til innbyggerne. Hvorfor er det ikke slik i Norge? På et tidspunkt i oppbyggingen av velferdsstaten ble noe av det frivillige engasjement satt til side, for nå var det staten som skulle ivareta våre grunnleggende behov. Eriksen (2009) skriver at:

*«vi kan kanskje lokalisere en gullalder på forholdet mellom politikk og markedsrett på 1950 – og 1960 tallet, hvor staten faktisk i større utstrekning maktet å begrense markedsimperialismens sosiale effekter (...)»*

Som et resultat fikk staten et enda større ansvar for at velferdsstaten ivaretok innbyggerne og hvem har lyst til å gi slipp på det? Nå er vi kommet til en ny tid hvor vi blir fortalt at vi må endre oss, tilpasse oss den nye tiden. Er vi klar for å ta inn over oss at vi må i større utstrekning selv ta ansvar. Informant 1 kom med et eksempel. Hun sa:

*«en datter ringte angående sin mor som skulle ut av sykehuset. Frivillighetssentralen ble oppringt og datteren forventet at sentralen hadde bil med sjåfør for å hente. Datteren ble både sint og sjokkert da sentralen avviste hennes krav»*

Her er utfordringer knyttet til dialog og til å avstemme forventninger. Nå skal ikke dette bilde svartmales til det ugjenkjennelige, frivillighet har mange fantastisk engasjerte mennesker som gjør en stor forskjell for både grupper og enkeltpersoner. Det er likevel en sannhet at vi har for få frivillige og det er et raskt økende behov for flere som stiller opp i lokalsamfunnet sitt.

### **Hvordan kan vi få flere frivillige på banen?**

Sørensen og Torfing (2012) skriver at det er noen sentrale drivkrefter bak fokuset om å få flere frivillige inn i den offentlige velferdsproduksjonen. I Danmark virker det som flere og flere dansker er interessert i å drive frivillig arbeid. Innbyggerrollen er i endring, at folk ikke er fornøyd med å bare være «klient» eller «kunde» i velferdsstaten. Nå ønsker innbyggerne i større grad å være aktive medborgere. Vi søker personlig utvikling gjennom sosialt

engasjement eller vi kan se på deltakelse i frivillig arbeid som noe bra på en CV (Sørensen og Torfing 2012:3).

I Norge er det mange som oppgir at de ønsker å delta i frivillige aktiviteter, men gjør det ikke. En informant hadde vært i kontakt med en ung kvinne ang frivillig arbeid og hvorfor hun ønsket å være med. Damen svarte:

*«samfunnet har gitt meg så mye, jeg vil gi noe igjen»* (Informant 1).

Det er en vakker ting å si og vi skulle hatt flere som henne. I forbindelse med arbeid kom jeg i kontakt med en voksen dame. Vi kom inn på det å gjøre frivillig arbeid og jeg fortalte henne at det var behov for frivillige. Svaret henne har jeg tenkt på mange ganger, hun sa «det viste jeg ikke, hvorfor har ingen spurt meg». Det er et godt spørsmål – hvorfor hadde ingen spurt henne? For å øke engasjementet må vi ut med informasjon og kampanjer. To av informantene har gode eksempel på hva de har gjort for å bli mer synlig. Informant 1 sa at de har jevnlig annonse i lokalavisen med informasjon om de tilbud som er og at de trenger flere frivillige som kan stille opp. Informant 4 fortalte at de jobbet med et datasystem i kommunal regi. Hensikten med et slikt program er blant annet at innbyggerne skal kunne logge seg inn og melde seg som frivillig fra kjøkkenbordet. I begge eksemplene handler det om å gjøre veien fra å tenke på å bli en frivillig til faktisk å aktivt delta så kort som mulig. En mulig frivillig skal ikke måtte leite seg fram til de frivillige organisasjonene eller måtte kjenne noen for å bli med. Selv om vi bruker av fritiden og har vårt eget sosiale nettverk via den frivillige organisasjonen, er det viktig å minne hverandre på at det ikke er medlemskap ved utvelgelse. Alle skal ha lik rett til å være med og føle seg velkommen i organisasjonen, og medlemmene har et samfunnsansvar både utad, men også internt i organisasjonen og her tenker jeg at mange organisasjoner har en jobb å gjøre.

Frivillighet kan sees som en del av en internasjonal trend, sier Sørensen og Torfing (2012) hvor det handler om å utvikle et mer aktivt medborgerskap. Her blir ikke innbyggeren redusert til passive mottakere av individuelle rettigheter, men i stede ser innbyggeren som noen som både har rettigheter og plikter og som aktivt deltar i utviklingen av det sosiale og demokratiske fellesskap. Det siste punktet er en økende internasjonal interesse for samarbeid mellom det offentlige og det private (det frivillige). Økende interesse for samarbeid mellom det offentlige og det frivillige fører til at det som hemmer samarbeidet kommer tydeligere fram. Frivillighet forbindes ofte med trender eller som konkurrenter til offentlig velferd. Mange kjenner uro på at de universelle velferdsgodene vil bli undergravd av den økte frivillige innsatsen, her viser Sørensen og Torfing (2012) til den britiske statsministeren David Cameron og hans visjoner for «big Society». Visjonene til Cameron baserer seg på at lokal frivillig innsats brukes som argument for nedskjæringer i offentlig sektor fordi frivillige kan gjøre jobben. En slik tenkning vil føre til at ansatte i offentlig sektor vil bli redd for jobbene sine, redd for å bli overflødig. På den andre siden er det de som er innenfor offentlig sektor

som er redd for at organisasjonens autonomi vil bli utfordret eller endret når frivillighet går inn et samarbeid med det offentlige (2012:3). Endring kan oppleves som uttrykt og det er en leders oppgave å ta disse bekymringene på alvor og komme dem i møte. Både i Norge og i Danmark blir det poengtert at frivillighet ikke skal ta over, men være et supplement. De profesjonelle skal ha fokus på fag og de frivillige skal ha fokus på det sosiale, være en venn og støtte.

### **Ledelse av frivillige**

Et annet sentralt poeng fra Sørensen og Torfing (2012) er at flere offentlige ledere ser på samarbeid med frivillige som et positivt tilskudd i forhold til oppgaveløsning. Det kan være seg at frivillige kan være med å gi noe ekstra til utsatte grupper (i dansk regi kan vi tenke oss klasseморfar, i norsk regi kan vi se for oss besøksvenn). Det er en forandring fra å skulle lede en gruppe ansatte til også å skulle lede en gruppe frivillige. I Norge blir det snakket lite om et slikt viktig tema som faktisk er en nøkkel for å få til godt samarbeid. Her har vi mer fokus på at frivillighet skal legge til rette for tilhørighet på den sosiale arena. Det snakkes også mye om at vi ikke må ødelegge frivilligheten ved for eksempel presse den inn i et kommunalt system. Sørensen og Torfing (2012:9) at det er en seiglivet myte om at frivillige er frie fugler som ikke skal ledes, men skal passe seg selv, og som de skriver videre så har frivillighet som andre aktører som er med å løser offentlige oppgaver behov for styring og ledelse.

I møte med informantene stilte jeg dem spørsmål om hvordan frivillige ble «sluset inn» i systemet. Ingen av de kommunale aktørene jeg snakket med hadde en oversikt over frivillige organisasjoner eller en tydelig plan/strategi på hvordan få dem inn i det frivillige arbeidet. Noen sluset dem inn via frivillighetscentralene og andre ba frivillige ta direkte kontakt med organisasjonen som driftet aktiviteten de ønsket å være med i. På spørsmål ang kontrakter, skjema for taushetsplikt og politiattest var det ulike svar. På spørsmål om det formelle ble det henvist til den frivillige organisasjonen. Den organisasjonen som driver aktiviteten må også passe på at taushetsplikt og politiattest er på plass. Norge har hatt svært lite fokus på praktiske rammer for arbeidet.

Danmark har blant annet Væksthus for ledelse satt fokus på tema «ledelse av frivillige». I rapporten «Ledelse af frivillige – hvordan leder man frivillige, der producerer velfærd sammen med det offentlige?» Her skriver de at samarbeid om offentlig velferd fører med seg mange spørsmål, om hvordan offentlige ledere skal lede frivillige når vi ikke har verken økonomisk belønning eller ordre som alternativer vi kan bruke (Torfing og Sørensen 2013:1). De frivilliges motivasjon ligger i at de får gjøre noe som betyr noe for dem, en indre motivasjon. Avstemme forventninger er et stikkord som går igjen og at de føler motivasjon for å gjøre en jobb. I den overnevnte artikkelen står det videre at:

*«når den frivillige er rekruttert og forventningene er avstemt, er det en viktig ledelsesoppgave å finne den riktige oppgaven. En oppgave som passer den frivilliges kompetansen og forventninger» (Torfing og Sørensen 2013:17) (min oversettelse).*

I hefte «ledelse af frivillige – en vigtig del af fremtidens velfærd» står det at:

*«frivillige har særlig behov for anerkjennelse og motivasjon. Man skal som leder være ekstra tydelig i dialog med de frivillige. Og så er man nødt til å ha et ekstra fokus på samspill og dialog»*

### **Hva med den ansattes rolle?**

Samarbeid mellom ansatte og frivillighet må settes på dagsorden og diskuteres. I Norge har vi ikke en tydelige «kjøreregler» for samarbeid mellom frivillige og ansatte. Torfing og Sørensen (2013:11) stilte spørsmålet «hvordan er forholdet mellom de frivillige og den offentlige medarbeideren?» I den danske undersøkelsen kom det blant annet fram en bekymring for om de frivillige er med på å gjøre den ansatte overflødig. Andre så det positive i at den frivillige tok enkle oppgaver som tidligere fagpersoner hadde gjort, dermed kunne fagpersonen konsentrere seg om faget sitt. Uansett om vi i utgangspunktet ser positivt på den nye rollefordelingen eller er skeptisk og usikker, er her muligheter for potensielle konflikter som det er viktig å adressere og finne noen gode løsninger på.

I Danmark har de noe som heter Spilleregler 2.0 «Aftaler mellem frivillige og ansatte i den offentlige sektor». De skriver i innledningen:

*«vi står i de kommende år over for en omstilling i offentlig sektor med økt fokus på bruker- og borgermedvirkning. Brukernes erfaringer og innbyggernes ressurser og kompetanse vil bli brukt i framtidens velferds løsninger og det vil bli utviklet nye former for oppgaveløsning. Her vil innbyggeren, frivillige og ansatte utvikler og løser oppgaver sammen. Den eksisterende rollefordeling mellom ansatte, innbyggere og frivillige blir utfordret. Både fra de faglige og de frivillige organisasjonene er vi interessert i sammen å bidra til å utvikle det som sikrer best mulig velferd for den enkelte borger» (Spilleregler 2.0 2014:1)*

Forutsetningen for et godt samarbeid er gjensidig respekt for hverandre, og at vi kjenner hverandres plass og viser respekt for hverandres kompetanse. Grensen mellom den lovbestemte faglige innsats og sosiale aktiviteter kan være flytende. Spilleregler 2.0 poengterer at de frivillige befinner seg innenfor de ikke faglige oppgavene, som å ha fokus på den mellommenneskelige relasjon og det å være tilstede i et annet menneskes liv. De frivillige

og de ansatte må i fellesskap definere samarbeidet og sette det hele inn i noen rammer som begge parter er fortrolig med.

### **Hva med politikeren?**

Det er en gruppe jeg i liten grad har kommet inn på og det er rollen som politiker. I utgangspunktet er den politiske funksjonen, slik jeg ser det, definert inn i begrepet «offentlig sektor» og dermed med gjennom oppgaven. Likevel vil jeg kort reflektere litt rundt tema.

Hverken i Norge eller i Danmark blir den politiske rollen spesifikt tatt fram, men politikerne er de øverste lederne i offentlig sektor. Politikere med ordførere i spissen burde vært mer i forkant av tema og jobbet tett med frivillighet og administrasjon. Det at frivillighet skal inn på kommunens arena er nytt også for det politiske nivået. Flere av informantene er politisk aktiv og sitter i kommunestyre for sine parti. En av informantene med en slik bakgrunn har tatt initiativ til å begynne arbeidet med en frivillighetsplan. Det er stramme budsjetter og mange oppgaver, politikerne må se på alternative måter å levere tjenester til innbyggerne. Når vi snakket om tema sa han:

*«vi må bevisstgjøre verdien av det frivillige arbeidet. Kommunen vår er en presskommune og vi må ha med frivillighet» (Informant 2).*

Da han ble spurt om hvorfor det ser ut som de lykkes, svarte han:

*«åpen tverrfaglighet, ha fokus på forebyggende arbeid og hjelpe hverandre med tiltak. Ta fatt, tørre å begynne på noe. Diskutere åpent. Det må være mulig for både politikere og administrasjon å diskutere åpent hvordan saker kan løses».*

Informant 2 avsluttet med å si at:

*«det er et felles løft mellom administrasjon, frivillighet og det politiske – det gir resultat»*

For andre kommuner som har en vei å gå for å få til noe mer konkret som for eksempel begynne arbeidet med en frivillighetsplan kan se på et idehefte som KS kom ut med i 2013 med tittelen «hvordan involvere innbyggerne». Idehefte er laget for å inspirere og motivere en mer aktiv involvering av innbyggerne i kommunale beslutningsprosesser. Idehefte viser at systematisk bruk av medvirkningstiltak fordrer en høy bevissthet og en helhetlig tekning rundt hvorfor, hvem, når og hvordan en kan involvere innbyggerne i beslutningsprosessene (2013:3). Nå er idehefte utarbeidet med tanke på folkevalgte og innbyggerne, hvordan god innbyggermedvirkning også kan gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov og at de blir representert på en god måte (2012:4). Selv om idehefte har fokus på folkevalgte og innbyggerne jamfør den demokratiske prosess er idehefte, slik jeg ser det, også svært relevant for denne oppgaven og



jeg kommer til å referer fra hefte og vri hefte sin punkter mot problemstillingen i oppgaven. Det er tross alt de folkevalgte som er kommunal sektors øverste ledelse og har myndighet til både å forkaste og vedta nye fokusområder som for eksempel innenfor området frivillighet.

Det er tre nøkkelord som idehefte vektlegger innledningsvis og det er «behov», «utfordringer» og «løsninger». Folkevalgte og administrasjonen må ta inn over seg at innbyggerne sitter på svært mye relevant informasjon som kan være med å gjøre beslutningene bedre og mer relevante for innbyggerne (2013:4). God innbyggermedvirkning kan gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi den tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov og at de blir representert på en god måte.

Innbyggerinvolvering byr også på utfordringer. Det at folk blir hørt betyr ikke nødvendigvis at de kan få det slik som de vil. Det er ulike hensyn som skal veies opp mot hverandre. I et system med høy innbyggerinvolvering er det spesielt viktig at de som ikke deltar aktivt, de som ikke har en stemme som blir hørt likevel blir tatt med. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge og det kan være utfordrende å forklare hvorfor kommunepolitikere ikke lytter til de råd og innspill som kommer (KS 2013:4). På den andre siden kan god innbyggermedvirkning synliggjøre dilemmaer og avveininger, og med det begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne.

Skal offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne jobbe aktivt for en ny hverdag må vi ha en strategi for involvering. Det første spørsmålet vi må stille oss er «*hvorfor ønsker offentlig sektor å involverer innbyggerne i beslutningsprosesser?*» Ønsker vi å konsultere innbyggerne eller ønsker vi å gi dem beslutningsrett. Med andre ord, formålet med involvering bør bestemme metoden for involvering. Andre viktige spørsmål vi må stille oss er *hvorfor* deltakelse er ønskelig og så er det viktig å ha en klar tanke om *hvem* vi ønsker skal være med i en prosess og til slutt er det viktig å være bevisst på *når* i prosessen vi ønsker innspill og en aktiv innbyggermedvirkning (KS 2013:10).

Det er viktig å spørre «*hvorfor*», «*hvem*» og «*når*» skal vi skape en ny hverdag. Hvorfor ønsker vi en mer aktiv innbyggerdeltakelse? Formålet med deltakelsen må bli tydelig kommunisert når innbyggerne inviteres til deltakelse. Det er viktig at innbyggerne opplever at deltakelsen deres er reelt sett kan påvirke utfallet av beslutningen. Her må være handlingsrom for å etterkomme innspill. Hvis kommunen inviterer til dialog og tydeligere medvirkning, for så ikke gjøre noe er det bedre ikke å invitere til dialog. Invitasjon kan åpne opp for aktiv deltakelse. Her kan være mange interesser og formål og det er viktig å ha en tydelig begrepsavgrensning. Her må vi ha tenkt igjennom hva vi ønsker dialog om, hvorfor og mulige konsekvenser. Vi må heller ikke glemme at det kan komme fram nye sider ved en sak eller andre måter å løse en sak på som kan påvirke det videre arbeidet. Det er viktig at vi er klar

over «det ukjente» når vi åpner opp for slik bred deltakelse i lokalsamfunnet. Ikke bare må vi tenke over hva innbyggerne ønsker fra for eksempel kommunen de bor i, men hva ønsker kommunen å få ut av en mer aktiv innbyggermedvirkning. Som nevnt kan deltakelse ha mange formål, noen eksempler kan være å informere eller få informasjon, ta rede på behov, sikre innspill fra de som ikke tar kontakt, få ideer, forankre, øke engasjement, ansvarliggjøre befolkningen eller kan det være å styrke beslutningsgrunnlaget. Det neste som er viktig i en slik prosess er å tenke over hvem vi ønsker innspill fra. Noen beslutninger berører kanskje bare en liten gruppe, mens andre beslutninger vil få konsekvenser for en langt større gruppe av en kommunes innbyggere. Hvis det er en sak som får særlig betydning for en bestemt gruppe kan det være grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat denne gruppen i tale. I saker som berører hele befolkningen er utfordringen å nå fram til dem som ikke så lett selv tar kontakt. I alle tilfeller kan det være lurt å ha en klar tanke om hvem administrasjonen ønsker å komme i dialog med, med andre ord hvem er målgruppen. Er det en spesiell gruppe (unge eller eldre) vi ønsker kontakt med eller er det innspill fra et tverrsnitt av befolkningen? (KS 2013:10-11). I forhold til frivillighet er det en kombinasjon av begge. Skal offentlig sektor, frivillighet og innbyggere jobbe sammen mot et felles mål må vi som jobber i kommunen passe på at alle relevante grupper blir hørt. En strategi på hvordan vi skal påse at alle relevante grupper blir hørt er avgjørende for å lykkes i å få til en tydeligere samhandling mellom offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne. Det siste spørsmålet vi må stille oss er når i prosessen er det vi ønsker at innbyggerne skal være delaktig? Tidspunkt for deltakelse er avhengig av formålet med deltakelse. Er målet med deltakelse å få fram nye ideer er det viktig og involverer folk så tidlig som mulig i prosessen. Hvis målet er å få innspill til hvordan et vedtak skal settes i verk, kan deltakelse komme seinere. Noe av det som er viktig å tenke spesielt over er hvor grundig en sak trenger å være utredet før befolkningen skal mene noe om den. Tidlig i en beslutningsprosess er ofte muligheten til å påvirke større. På den andre siden kan det være vanskelig for innbyggere å komme med gode innspill hvis rammene for beslutningene ikke er klarlagt. Når vi har klart for oss formålet med deltakelsen, hvorfor vi ønsker deltakelse, hvem vi ønsker å komme i dialog med og når i prosessen det er best å få innspill, da har vi et godt grunnlag for å velge hvordan involvering kan skje (KS 2013:11).

### **Oppsummering:**

De fleste samfunn ønsker aktive innbyggere. I Danmark har den frivillige deltakelsen økt. I Norge har vi generelt hatt en høy deltakelse, men her er rom for flere aktive frivillige. Rekruttering av nye aktive medborgere må stå høyt på listen, vi må synliggjøre for en viktig og meningsfull jobb det er å være frivillig. Allerede nå er aviser og nettet i bruk for å gjøre det lettere for folk å se mulighet for deltakelse og å faktisk melde seg som frivillig.

Ledelse av frivillige må komme høyt opp på agendaen og burde vært diskutert aktivt, spesielt i Norge er vi tilsynelatende redd for at vi kommer til å ødelegge frivilligheten hvis vi forsøker å presse dem inn i en annen ramme enn den de er vant til å være i.

## 5 Oppsummering og konklusjon

Oppgavens målsetting har vært å se nærmere på samhandling mellom offentlig sektor og frivillighet i alle sine fasetter basert på problemstillingen «*hvordan kan offentlig sektor og frivillig sektor arbeide systematisk til det beste for og med innbyggerne?*»

For å kunne svare på problemstillingen har oppgaven hatt tre forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål en: «*har kommunal sektor mer ansvar enn frivillig sektor for å få til et samarbeid?*» Forskningsspørsmål to: «*må vi endre måten vi leder på?*» Forskningsspørsmål tre: «*er vi (ansatte, frivillige og innbyggerne) klar for utfordringen?*»

### **Hva kan vi så trekke ut som nyttig informasjon å ta med videre?**

På spørsmålet om *offentlig sektor har mer ansvar for å få til et samarbeid enn frivillighet*, kan vi svare både ja og nei. I et perspektiv basert på New Public Management er svaret ja. Begrunnelse er at borgeren blir sett på som en forbruker som kan «kjøpe» det vedkommende trenger/ønsker i en velferdsstat, borgeren er en kunde. Her kommer prinsippene fra kommune 2.0 hvor kommunen er en organisasjon, innbyggeren er en kunde og politikerne er satt til å styre organisasjonen (se side 55). De norske dokumentene fra Norges offentlige utredning (NOU) 1988 nr.17 «Frivillige organisasjoner» via Stortingsmelding nr.39 (2006-2007) «Frivillighet for alle» til Stortingsmelding nr. 34 (2012-2013) «Folkehelsemeldingen – god helse – felles ansvar» har alle det samme budskapet om at det er det offentlige som har hovedansvaret for å tilrettelegge for frivillig deltakelse. Ulike interesseorganisasjoner på begge sider av bordet følger opp med samarbeidsavtaler som forsterker symbiosen av partnerskap og felles vilje til å finne gode løsninger for innbyggerne. Det er kommunene som blir oppfordret til å ta initiativ til dialog for å finne ut hvordan samarbeidet kan utføres. Det er tilsynelatende en bred enighet om at frivillighet skal være et supplement til ytelser gitt av det offentlige og ikke overta noen av tjenestene. Her kommer vi til en av de store utfordringene, spørsmålet er hva er kommunale tjenester eller kommunale kjerneoppgaver? Det er mulig det er et banalt spørsmål å stille, men det er på ingen måte et urimelig et. Staten har overført et betydelig ansvar for velferdstjenester til kommunene, men ved gjentatte anledninger ser vi at tilbudet mellom kommunen ikke er likt. I tillegg har kommunene over tid blitt tildelt egenskaper de mest trolig aldri skulle hatt. Det offentlige har blitt som en fostermor for en hel nasjon og denne fostermoren har tatt det hele og fulle ansvar for hver og en. Tilbake sitter innbyggerne som litt bortskjemte barn som forventer at alt skal bli servert og blir rasende når de blir nektet det de mener at de har krav på. Endring må til og det er mest trolig det offentlige som må sette i gang prosessen med politikerne i spissen. En måte å begynne samarbeidet på er å jobbe fram en avtale om en kommunal frivillighetspolitikk. Både Odense kommune og Trondheim kommune har begge jobbet fram omfattende planverk med bred forankring både i

det kommunale systemet (både administrativt og politisk), hos de frivillige og blant innbyggerne. En forankring av felles samarbeid må inn i alle ledd og de fleste må kjenne på et eierforhold. Hvordan det offentlige velger å ordlegge seg er også viktig og flere av informantene har kommentert at det offentlige ikke kan komme og kreve eller sette en ramme for arbeidet, men være ydmyk overfor de andre samarbeidspartnere.

På den andre siden, baserer vi svaret på det første forskningsspørsmålet jamfør governance er det mulig å svare nei. En slik antagelse er basert på at governance delvis blir brukt for å fremstille et nytt ideal for hvordan kommunal styring både kan og bør foregå. Det stramme hierarkiet vi blant annet finner innenfor NPM, blir under governance avhierarkisert. Her tas det ikke for gitt at det er kommunen som skal være den dominerende aktør i lokale prosesser. Kommune 3.0 er relevant innenfor governance hvor kommunen blir definert som et lokalsamfunn, innbyggerne blir sett på som ressurssterke og aktive (se side 55). Politikerne har fått en ny rolle som ledere av lokalsamfunn helle enn en organisasjon. Trondheim kommune har forsøkt seg litt på en slik måte å jobbe på da de startet opp arbeidet med sin frivillighetsplan. Den fikk innledningsvis en bred oppslutning med involverte aktører fra både kommune, frivillighet og innbyggerne. Med andre ord, det er mulig å få til selv i Norge.

Det andre forskningsspørsmålet tok for seg ledelsesperspektivet og spurte *om vi må endre måten vi leder på*. Det korte svaret på spørsmålet er ja. Igjen har Norge og Danmark valgt ulike løsninger. «Ledelse av frivillige» er et begrep som blir brukt i Danmark og det er forsket mye på hva som er god ledelse av frivillige, samtidig som «ledelse av ansatte» hverken er glemt eller undervurdert. Spilleregler 2.0 er et godt eksempel fra Danmark på grep som er tatt for å sette ord på de utfordringer som finnes. Grensene mellom de lovbestemte faglige oppgavene og den jobben frivillige kan gjøre er flytende. Det er fort å gå over noen grenser som frivillig uten at det var noen intensjon om det. Det er en leders oppgave å trygge både ansatte og frivillige slik at grensene mellom de to blir mindre diffus og mer tydelig. God dialog og en forståelse fra alle om at de ansatte og de frivillige har ulike forpliktelser. De ansatte har en bindende kontrakt og må følge reglene i arbeidslivet. For de frivillige kan vi ikke snakke om plikter, men heller bruke tid på å skape en psykologisk kontrakt basert på ønsker og lyst til å bidra. I Norge har det vært lite fokus på ledelse av frivillige som et eget kompetanseområde. Den klassiske ledelsesteorien kan brukes i skjæringspunktet mellom ansatte og frivillighet. Bolman og Deal (2012) er et godt eksempel på klassisk ledelsesteori som med litt kreativitet kan «gjenbrukes» i en ny hverdag.

Som leder av frivillige må vi også ha fokus på de psykologiske kontraktene og gjøre dem så bindene som mulig. Det blir snakket mye om at det offentlige ikke kan forvente at frivillighet skal stille opp, det er for så vidt greit nok. Kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver uavhengig av om de frivillige kommer eller ikke. Det er en problemstilling som ingen har

nevnt og det er de som mottar hjelp fra de frivillige. Enslige, gamle eller syke personer som har takket ja til et tilbud og ikke skal kunne forvente at noen kommer – skaper vi et godt samfunn av det? «Du kan hvis du har lyst» mentalitet, hva sier det om samfunnet foruten at vi er godt forankret i NPM alle sammen?

Tillit og dialog er de to andre sentrale stikkord i forhold til lederperspektivet. Utrolig lett å si, men kan være kolossalt vanskelig å få til på en god måte. Et sentralt funn er at frivillighet må inn i lederavtaler som et minimum. Blir det ikke satt krav til ledere om å dokumentere samhandling med frivillighet blir det ikke prioritert. Som ledere er vi opptatt av å følge opp det vi blir målt på. Som ledere kan vi snakke om betydningen av frivillighet, men i liten grad sette av tid til det. Et annet funn er at vi ikke bare kan snakke om at det er offentlig sektor som skal ta et lederansvar, frivilligheten må også ta grep. Vi kan ikke sitte å diskutere den nye hverdagen og samtidig si at frivillighet må få «pusle» med sitt, innenfor ordspillet «har du lys har du lov». Med alle de føringene som ligger fra sentrale myndigheter om et tett og produktivt samarbeid med frivillighet, så må de også tilpasse seg uten at noen skal tvinge dem ut av sin særegenhet. I Danmark har det blitt satt fokus på ledelse av frivillige og at det er en viktig kompetanse for ledere i offentlig sektor. Samtidig er det også en erkjennelse av at kompetansen på offentlig sektor ikke er god nok innenfor frivillighet.

*Er vi alle klar for en utfordring* spurte jeg i det tredje forskningsspørsmålet. I Norge har vi ikke jobbet systematisk med å avstemme forventinger til endring og deltakelse som i Danmark. Her er det opp til den enkelte kommune om de ønsker å ha en aktiv frivillighetspolitikk, og i Norge er det ikke mange kommuner som har planer om å jobbe for å få en slik plan på plass. For at et slikt samarbeid skal fungerer må vi ha frivillige til å stille opp og ta et ansvar, og ledere og ansatte må akseptere den frivilliges rolle på arbeidsplassen. Tilslutt må politikerne ta det overordna ansvar som leder av et lokalsamfunn.

Ett av målene til denne oppgaven har vært å trekke ut nyttig informasjon og gode ideer til bruk i det videre arbeidet med å få til et godt samspill mellom offentlig sektor og frivillighet. Over tid har det vært mye fokus på tema i Norge og vi blir stadig påminnet hvor viktig det er. Ut fra et slikt fokus er det naturlig å tenke seg at det blir fulgt opp med konkrete forslag til innspill på hvordan det bør jobbes. Men det er det faktisk ikke. Det snakkes mye mer enn det handles. En kan følgelig si at det knapt var å vente at mine empiriske kilder skulle formidle klare oppfatninger om utfordringene, til det er feltet preget av for mye tåkeprat. Som et resultat av en slik erkjennelse kunne heller ikke denne oppgaven ha det fokus som det var forventet at den skulle ha. Det er ikke slik at det ikke foregår god samhandling mellom sektorene i Norge, det gjør det. Utfordringen er at det ikke er satt i system og at det i særlig

grad er opp til den enkelte kommune og komme med de gode ideene samt forslag til å løse de utfordringer de møter på. I Danmark er samarbeidet mer tydeliggjort og strukturert ut fra en felles forståelse mellom det offentlige og frivillighet.

### **Hva har vi likevel lært av denne oppgaven?**

Ut fra det første forskningsspørsmålet kan vi si at vi nå er i en post MPA fase og at et større ansvar enn tidligere må bli lagt på de frivillige. Vi kan ikke sitte og si at vi skal jobbe tettere, men ingen må finne på å endre frivillighetens egenhet. Når det offentlige må endre seg, har det vært en historikk for at frivilligheten også har gjort det. Hvorfor er dette tilsynelatende så vanskelig denne gangen? Det har vært noen ganger at jeg med undring har tenkt på at det er en unnskyldning, fordi vi egentlig ikke ønsker eller er klar for et aktivt og tett samarbeid.

Ut fra det andre forskningsspørsmålet kan vi konkludere med at Norge har mye å lære av Danmark. I Norge trenger vi å lære både ledelse av frivillige og ny ledelse i forhold til at ansatte skal forholde seg til de frivillige i sin arbeidstid. I tillegg til at vi trenger ny og oppdatert kompetanse må også samarbeid med frivillighet inn i lederavtaler og vi må bli målt på det. I Danmark er samarbeid mellom offentlig sektor og frivillighet satt i system. Kommunen som helhet blir målt på samarbeid og nasjonale myndigheter har økonomiske insentiver som en kompensasjon til kommunene, noe som ikke er tilfelle i Norge.

Ut fra det tredje forskningsspørsmålet gir analysen ikke et klart svar, noe jeg tolker negativt. Offentlig sektor og frivillighet har et stort felles samfunnsansvar. Offentlig sektor er voktere av velferdsstatens tjenester og frivillig sektor har et ansvar for å inkludere innbyggerne og tydeliggjøre at hver og en av oss har en plikt til å ta et ansvar for det samfunnet vi bor i. I Norge må vi arbeide mer forpliktende og det må jobbes i begge sektorer. I tillegg må den politiske ledelse både nasjonalt og lokalt bli seg bevisst det ansvaret de har – som ledere av et lokalsamfunn. Det som hadde vært en god begynnelse var å få diskutert hva som er kommunale oppgaver og hva som ikke er det, samt avstemme forventninger til hverandre med en tydeligere forventning om aktiv deltakelse fra offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne.

## 6 Litteraturliste

Agenda Kaupang (2014) «*Velferd i nytt terreng. Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie – og omsorgstjenesten?*» KS FoU

Benington, John og Mark H. Moore (2011) “Public Value in Complex and Changing times”, i John Benington og Mark H. Moore (edt) “*Public Value. Theory & Practioce*”. Palgrave macmillan

Bolman, Lee G og Terrence E. Deal (2012) “*Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler, 4 utgave*. Gyldendal Akademisk

Busch, Tor, Jan Ole Vanebo og Erlend Dehlin (2010) “*Organisasjon og organisering, 6 utgave*”. Universitetsforlaget ,

Busch, Tor, Erik Johnsen, Svein Jonny Valstad, Jan Ole Vanebo (2007) “*Endringsledelse i et strategisk perspektiv*”. Universitetsforlaget

La Cour, Anders (2014) “*Frivillighedens logic og dens politik. En analyse af den personrettede frivillige sociale indsats og statens frivillighedspolitik*». Nyt fra samfundsvidenskaberne

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid, Paul G. Roness (2012) «*Forvaltning og politikk, 3 utgave*». Universitetsforlaget

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) «*Innbyggerundersøkelsen 2013, hva mener innbyggeren?*» Difi rapport 2013:6

Eriksen, Oddvar Eriksen (2001) «*Demokratiets sorte hull – om spenning mellom fag og politikk i velferdsstaten*». Abstrakt forlag

Eriksen, Oddvar Erik og Jarle Weigård (1993) «*Fra statsborger til kunde: kan relasjonene mellom innbyggere og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?*», i Erik Oddvar Eriksen (red) «*Den offentlige dimensjon – verdi og styring i offentlig sektor*». Tano

Hatch, Mary Jo (2011) «*Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*». Abstrakt forlag

Heywood, Andrew (2013) «*Politics, fourth edition*». Palgrave foundations

Holdt, Marie B, Helle Hygum og Helle Gerber, Julia B. Hunt, Fredrik C. Boll og Simon T. Nielsen (2014) «*Samskabelse eller samarbejde? Forskeller, fordele og framgangsmåder*». Forlaget IngeFair

Jacobsen, Dag Ingvar (2012)) «*Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*» 2 utgave. HøyskoleForlaget



- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004) «*Netværk: fra vilkår til værktøj for styring og demokrati*», i *Politica*, Årg. 36, nr. 2, side 125-142
- Klausen, Kurt K (2013) «Public Administration, New PA, NPM, NPG: What`s in a Name – and what`s the dominant reform regime? I Tor Busch et al. (edt) “*Public Management in the Twenty-first Century – Trends, Ideas and Practices*”. Universitetsforlaget
- Klausen, Kurt K (2001) «Fra New Public administration over New PÅ til NPM – en fortolkningsramme for reformer», i Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt K. Klausen og Jan Ove Vanbo (red) «*Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser, 3 utg.*». Universitetsforlaget
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2012) «*Det kvalitative forskningsintervju*». Gyldendal Akademiske
- Larsen, Janne (2008) “Kulturskabelse som ledelsesstrategi” I D.Pedersen, C. Greve og H. Højlund (red) «*Genopfindelsen af den offentlige sektor*». København, Børsen forlag
- Lorentzen, Håkon (2014) «*frivillighetscentralene og framtiden*». Notat til KS, august 2014
- Norges offentlige utredning 1988:17 “*Frivillige organisasjoner*”. Finans – og tolldepartementet.
- Nyeng, Frode (2010) «*Vitenskapsteori for økonomer*». Abstrakt forlag
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011) «*Third edition. Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*”. Oxford University Press
- Ringdal, Kristen (2013) «*Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 3 utgave*». Fagbokforlaget
- Stortingsmelding nr.34 (2012-2013) «*Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*». Helse – og omsorgsdepartementet
- Stortingsmelding nr.39 (2006-2007) «*Frivillighet for alle*». Kultur – og kirke departementet
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2012) «*Offentlig Ledelse af frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice*». Roskilde Universitet/Væksthus for ledelse
- Torfing, Jacob og Eva Sørensen (2013) «*Ledelse av frivillige. Hvordan leder man frivillige, der producerer velfærd sammen med det offentlige*»? Roskilde Universitet for Væksthus for Ledelse
- Villadsen, Kaspar (2008) «Indledning: Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat», i Camilla Sløk og Kasper Villadsen «*Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*». Hans Reitzels Forlag

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000) *“Frivillig innsats – sosial integrasjon, demokrati og økonomi”*. Fagbokforlaget

**Internett:**

<http://www.bergenbyarkiv.no/bergenbyleksikon/arkiv/1424770>  
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nyttarstalen-2015/id2356841>  
<http://www.ks.no/tema/Om-KS/KS-oppgaver/Kort-om-KS>  
[http://www.frivillighetnorge.no/no/om\\_oss/vedtekter/](http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/vedtekter/)  
[www.ingefair.dk](http://www.ingefair.dk)  
<http://www.regjeringen.no/nb/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/kommunal-organisasjonsdatabase/id2344568>  
<http://www.arendalskonferansen.no/visjon/>  
<http://www.kl.dk/Om-KL/>  
<http://lederweb.dk/Om-vaksthuset/Om-vaksthuset/>  
[http://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare\\_saker/integrering/sesam/](http://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare_saker/integrering/sesam/)  
<http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Folkevalgtportalen/Kultur-og-frivillighet/Plattform-for-frivillighet/>  
<http://www.trondheim.kommune.no/content/1117714235/Frivillighetspolitikk>  
<http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Folkevalgtportalen/Kultur-og-frivillighet/Plattform-for-frivillighet2/>  
<http://www.frivilligcharter.dk/node/31>  
<http://sm.dk/publikationer/national-civilsamfundsstrategi-en-styrket-inddragelse-af-civilsamfundet-og-frivillige-organisationer-i-den-sociale-indsats>  
<http://www.odense.dk/subsites4/fio/topmenu/center%20for%20civilsamfund/civilsamfundsstrategi>  
<http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Toppmote-mellom-regjeringen-og-frivilligsektor/id2342874>  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov+om+sociale+tjenester>  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernsloven>  
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---Frivillighetserklaringen/id2342823/>

## VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE

Ramme:	Stikkord:
Økonomi	Statlig og kommunalt
Sosial integrasjon	rekruttering
Demokrati	Taushetsplikt, politiattest

Spørsmål:	Stikkord:
1. Har kommunene et større ansvar enn frivillighet for å få til et samarbeid?	Det er offentlig sektor som ønsker et tettere samarbeid, blant annet via ulike Stortingsmeldinger
2. Kan du komme med eksempler på hvorfor du mener at (offentlig/frivillig) har et større ansvar	
3. Må vi endre måten vi leder på?	Både av ledere i offentlig sektor og frivillig sektor
4. Hvorfor mener du at vi må endre måten vi leder på/ikke endre måten å lede på?	
5. Er vi klare for utfordringene?	Vi = offentlig sektor, frivillighet og innbyggerne
6. Kan du komme med eksempel på om vi er klare for utfordringer eller ikke?	
7. Kjenner du begrepet «ledelse av frivillige?»	
8. Hva tenker du om begrepet og hva legger du i det?	
9. Hvem har ansvar for velferdsoppgavene og hvorfor?	Må vi tenke nytt og i så fall hvordan?
10. Hvilke roller har innbyggerne?	Er rollen til innbyggerne i endring – i så fall hvordan?
11. Er frivillighet løsningen på offentlig sektors mange utfordringer?	