

Ledelse af frivillige

Hvordan leder man frivillige, der producerer velfærd sammen med det offentlige?

Rapport for Væksthus for Ledelse udarbejdet af:

Jacob Torfing og Eva Sørensen

Institut for Samfund og Globalisering

Roskilde Universitet, januar 2013.

Om rapporten

Denne rapport handler om de frivillige, der i stigende grad samarbejder med offentlige parter om at producere og levere offentlig service. Vi fokuserer i særlig grad på ledelsesaspektet. Inddragelsen af frivillige i samproduktion af offentlig velfærd rejser nemlig spørgsmålet om, hvordan offentlige ledere skal lede de frivillige, der hverken kan ledes ved økonomiske belønninger eller ordrer.

Rapporten baserer sig på fem fokusgruppeinterviews med henholdsvis offentlige ledere, medarbejdere og frivillige – i alt 34 personer. Fokusgruppeinterviews er velegnede til at finde ud af, hvilke problemer, opfattelser og synspunkter, der gør sig gældende på et givent område. Fokusgrupperne har bestået af folk fra forskellige områder: social- og ældreområdet, sundhedsområdet, integrationsområdet, og kultur- og fritidsområdet. Deltagerne blev bedt om at diskutere en række spørgsmål om de frivilliges indsats, og hvordan den organiseres og ledes. I diskussionen har deltagerne i fællesskab reflekteret over forskellige svar og forsøgt at kvalificere og nuancere dem.

Eftersom sigtet med rapporten er at undersøge og udforske et nyt felt, har vi valgt at lade interviewpersonerne tale for sig selv og holde vores kommentarer og analyser på et minimum. Vi har udvalgt og tematiseret citaterne, så de viser mangfoldigheden og nuancerne. Vi har forkortet og redigeret citaterne, så de fremstår så korte, præcise og læseværdige som muligt.

Rapporten viser de frivilliges voksende betydning i den offentlige sektor og behovet for at lede de frivilliges samproduktion af offentlig velfærd. Den giver også et bud på, hvordan frivillige ledes og hvilke problemer og udfordringer, som frivilliges deltagelse i den offentlige velfærdsproduktion rejser.

Vi håber, at rapporten vil tjene som udgangspunkt for diskussioner om, hvordan vi bruger og leder frivillige i den offentlige sektor.

Indledning

Udgangspunktet for rapporten er den stigende brug af frivillige i den offentlige serviceproduktion. En af interviewpersonerne slår fast:

'For nogle år tilbage, der var det en trend at være frivillig, og det er ligesom om, det har været lidt på retur, og nu kommer det så tilbage.'

Ud over at der rent faktisk kommer flere frivillige i den offentlige velfærdsproduktion, så er der også en tendens til, at det sker på en mere målrettet og koordineret måde og som en del af en politisk strategi. En interviewperson vurderer det således:

'I mange år har det været os medarbejdere, der har rekrutteret og inddraget de frivillige, men tingene har ændret sig, i og med at man har sat politisk fokus på frivillighed, så nu kommer interessen for frivillige også oppe fra.'

Det er i stigende grad et politisk ønske, at de frivilliges energi og virkelyst mobiliseres i højere grad end tidligere. Det handler ikke om at erstatte offentlig velfærd med privat velfærd leveret af en selvstændig frivillig- eller civilsamfundssektor, der opererer adskilt fra den offentlige sektor. Den nye tendens er, at de frivillige kommer ind i den offentlige sektor og er med til at producere offentlig velfærd i samarbejde med offentlige parter. En interviewperson siger:

'Det virkelig nye, og det der er rigtig interessant i disse år er, at vi drager de frivillige helt derind, hvor vi har ansvaret for at producere velfærdsservice, og begge parter sætter deres fingeraftryk.'

Det er samarbejdet med de frivillige inden for velfærdsstatens rammer, der rejser spørgsmålet om ledelse af de frivillige. Hvis de frivillige forbliver i det civile samfund og leverer velfærdsservice i opposition til eller som supplement til den offentlige sektor, så begrænses den offentlige ledelsesrolle til at sikre gode vilkår for den frivillige sektor. Omvendt, hvis de frivillige inviteres ind i den offentlige sektors maskinrum, og samarbejder med offentlige medarbejdere om at producere og levere velfærdsservice, så synes der at være en klar ledelsesopgave. Vi ved imidlertid ikke meget om, hvordan frivillige i offentlig samproduktion kan og skal ledes i praksis. Denne rapport foretager en første udforskning af feltet, og lader de offentlige ledere og medarbejdere og de frivillige selv byde ind med nogle svar på spørgsmålet.

Hvad er formålet med øget frivillighed i den offentlige sektor?

Der er mange, der kæder den øgede mobilisering af de frivilliges ressourcer sammen med nedskæringer og et faldende serviceniveau.

'Virkeligheden er altså, at der sker fyringer i kommuner samtidig med, at vi udvikler frivillighedsstrategier og får flere frivillige ind.'

'Serviceniveauet i alle kommuner er dalet utroligt meget. Så lige meget hvordan vi vender og drejer det, så er der stort behov for de frivillige, som kan hjælpe med at genoprette serviceniveauet.'

'Når en opgave ikke er blevet varetaget i nogle år, så overlader jeg den gerne til frivillige, for så regner jeg det ikke for realistisk, at den i en overskuelig fremtid vil blive varetaget af de ansatte.'

Den økonomiske krise og nedskæringerne opfattes dog mest som en baggrundsfaktor, der skærper behovet for frivillighed, og som årsagen til at politikerne interesserer sig mere for frivillighed. Når de regionale og kommunale driftsorganisationer satser mere og mere på de frivillige, er det primært ud fra en betragtning om, at de frivillige supplerer og forstærker den offentlige indsats.

'Debatten om, hvorvidt den øgede brug af frivillige hænger sammen med nedskæringer, bliver hurtigt lidt skinger. Jeg synes mere, at det drejer sig om at få mere kvalitet og få mere ud af de penge, man har.'

'De frivillige gør helt klart en stor forskel, og løfter nogle opgaver, som vi ikke selv ser og ikke selv har økonomi til. De er prikken over i'et.'

Der er også en del, der ser frivillighed som en bestræbelse på at skabe et aktivt medborgerskab, hvor borgerne tager mere ansvar og sammenhængskraften styrkes.

'Det handler vel mest om at gøre flere borgere aktive i vores samfund.'

'Tidligere var der alt for mange personaler i forhold til borgere her i vores medborgerhus. Det betød, at borgerne ikke tog noget ansvar. I dag har vi kun to medarbejdere, og derfor er der for borgerne en motivation til at komme ind og lave noget som frivillige. Vi betragter det ikke som gratis arbejdskraft, for det er faktisk meningen, at borgerne skal være med til at opfinde aktiviteterne.'

'I det vi kalder Udkantsdanmark, der er det jo stadigvæk foreningslivet, frivilligheden, som skaber sammenhængskraft. Altså efter at skolen er lukket og købmanden og alt andet er lukket, så er der stadigvæk de frivillige.'

Forskellige former for inddragelse og samarbejde med frivillige

Der er i praksis mange måder at inddrage og samarbejde med de frivillige på. Den vigtigste forskel er mellem de situationer, hvor kommunen selv rekrutterer og styrer inddragelse, og de situationer, hvor kommunen samarbejder med en frivillig organisation, som står for rekrutteringen og håndteringen af de frivillige. Kommunerne gør dog også brug af mere uorganiserede grupper af frivillige.

'Det koster en hel del ressourcer selv at rekruttere de frivillige, men så kan man også nemmere guide dem, hvilket er nødvendigt, når det er til de meget nære opgaver, hvor det er vigtigt at have føling med, hvad de frivillige laver, og hvordan de reagerer på forskellige situationer – for eksempel i forhold til psykisk syge.

Der er andre gange, hvor vi i stedet laver aftaler og kontrakter med frivillige foreninger om at komme ud til borgerne, men der er det typisk nogle ret velafgrænsede opgaver, som for eksempel at være besøgsven.

Og så er der den tredje form, hvor borgerne selv tager hen til nogle foreninger, der drives af frivillige, eller sluses ud til nogle uorganiserede grupper af frivillige, for eksempel lokale gågrupper. Det er meget nemmere og endnu mere uproblematisk. Så jo længere ude opgaven kan håndteres, des mindre ressourcekrævende er det. Så det kommer an på, hvad det er, du vil have de frivillige til.'

Spørgsmålet om, hvorvidt kommunen arbejder sammen med organiserede eller uorganiserede frivillige, kan også ses fra de frivilliges synsvinkel:

'Det er jo også sådan, at nogle frivillige gerne vil organiseres af en forening, mens andre ikke vil. Så derfor synes jeg, at vi er forpligtede til, at kunne gøre både det ene og det andet. Og det tror jeg også, de fleste af os gør.'

Arbejdsdelingen mellem det offentlige og de frivillige organisationer varierer, og der er i det hele taget mange måder at få de frivillige i spil på.

'Vi lavede i vores kommune et samarbejde med en frivillig organisation, hvor det var os, der rekrutterede de frivillige, mens de løste opgaven for os, med at få nogle ensomme ældre sat sammen med de frivillige. Det var en rigtig god konstellation.'

'Vi har også set, at der er nogle virksomheder, der melder sig på banen og gerne vil lave noget frivilligt arbejde for at styrke deres sociale profil.'

'Vi blev kontaktet af en virksomhed, der gerne ville sponsere noget idræt i kommunen, men de ville så til gengæld have nogle af idrætsudøverne til at lave noget frivilligt arbejde. Der fandt vi så en opgave, som de kunne løse som frivillige, men det rejste spørgsmålet: Hvad er egentlig det her for noget?'

'Vi har jo også de folkevalgte frivillige i brugerbestyrelserne. De skal jo også nurses.'

Hvilke positive erfaringer er der med de frivillige?

Vi spurgte både fokusgrupperne om deres positive og negative erfaringer med frivillighed, men der kom ikke rigtig nogle negative erfaringer frem, ud over frustration over frivillige, der melder fra i sidste øjeblik. Det er de positive erfaringer, der dominerer, og flere understreger, at frivillighed både har en positiv værdi for brugerne og for de frivillige selv:

'De frivillige kan godt give noget mere arbejde til os ansatte, men jeg synes overvejende, at det er utroligt positivt – både for dem, der modtager, og for dem, der giver.'

'Det er meget lettere for ældre at lære at bruge IT af en frivillig, som har ordentlig tid og måske minder lidt om dem selv. Det handler meget om eksemplets magt: Hvis der er andre ældre, der har lært at bruge IT, så kan jeg også.'

'Jeg tror også, det positive ligger i, at de frivillige får noget igen. Ikke bare taknemmelighed, men også positive oplevelser og sociale relationer. Jeg kender en frivillig, som blev besøgsven med en indvandrerfamilie, og nu flere år efter har de stadig en tæt kontakt.'

Mange hæfter sig ved det ekstra tilskud af energi, viden og idéer, som de frivillige tilfører den offentlige sektor.

'De fleste frivillige kommer med en eller anden energi og vilje til at gøre en forskel. De er ikke så farvet af området. De kommer udefra med en ny holdning og en anden viden, som kan bidrage til området.'

Men der er også andre gevinster:

'De frivillige er meget fleksible. De ønsker ikke en fuld arbejdsuge, men vil gerne bare lave noget i et par timer.'

'Gevinsten ved at uddanne frivillige til at undervise ældre i IT er, at det breder sig som ringe i vandet. Selv ude i den allermindste landsby finder de ud af, at der faktisk er nogle, man kan gå hen til for at få hjælp. Det giver en større rækkevidde.'

'Det behøver ikke være så effektivt, når man trækker på de frivillige. Vi kan godt have frivillige i medborgerhuset, der underviser nogle meget små hold med 3-4 deltagere.'

'Det er fedt at opleve, når det virker. Sejren er vundet, når den frivillige ringer til os i kommunen i stedet for flygtningen og siger: "Sig mig lige, hvad har I gang i?". Det kan godt opleves som brok, men hvis man tænker efter, så er det jo en succes. Fordi nu er netværket jo skabt.'

'De frivillige gør min arbejdsplads mere spændende. Der er også nogle problemer i det, men det bliver til et bedre sted at være, at du møder en masse spændende mennesker.'

Hvor går grænsen for, hvad frivillige kan lave?

Der synes at være enighed i fokusgrupperne om, at der er nogle opgaver de frivillige godt kan løse, og nogen de ikke kan løse.

'Der er hele det område, hvor man har en forpligtigelse til at lave en eller anden form for universel ydelse. Der synes jeg godt, man kan bruge frivillige som supplement og som hjælpere osv. Men det offentlige er bare nødt til stadigvæk at være tovholder på det.'

'Det er klart, at der er nogle myndighedsopgaver, som man ikke kan inddrage frivillige i. Sker der en fejl med det tekniske anlæg i en svømmehal, så kan det få nogle enorme konsekvenser og sende tusind mennesker hjem med sygdomme.'

I snakken om hvilke opgaver de frivillige kan løse, vender fokusgrupperne ofte tilbage til forestillingen om den offentlige sektors kerneydelser, som de frivillige skal holde sig fra. Der synes dog at være opbrud i denne forestilling om kerneydelser, som et 'no-go' område.

'Der er nogle områder, hvor man kan bruge frivillige, og så er der andre områder, hvor man absolut ikke kan bruge frivillige. De frivillige kan sagtens tage sig af de mere bløde opgaver, hvor man kan komme lige ind fra gaden. Hvis man laver fejl, så har det ikke så stor en konsekvens. Omvendt er der nogle kerneydelser, som de ikke skal ind og røre ved.'

'Der var på et tidspunkt nogle, der rejste diskussionen, om ikke vi skulle få nogle frivillige til at komme og passe biblioteket, når vi ikke var der. Der nåede vi en grænse, for det er jo en gammel kernekompetence, og den er der nok et historisk ejerskab til.'

'Man siger det ikke rigtig højt endnu måske, men på et tidspunkt så kommer man måske tættere på vores kerneopgaver, end man har været tidligere, og spørgsmålet er, om de frivillige så kan og skal overtage de opgaver, og om de vil det?'

'Vi har haft nogle diskussioner om det der med kerneydelser, og så var der en dag én, der rakte hånden op og sagde: "Jeg kommer fra militæret, og vi har jo flere tusinde frivillige i civilforsvaret. Vi har også frivillige i brandvæsnet, og er det ikke kerneopgaver?'

Hospitalsområdet er et sted, hvor det kan være svært at trække en grænse for de frivilliges indsats. Men en af interviewpersonerne fortæller, at der har været succes med at operere med et pårørende-princip:

'De frivillige på hospitalet påtager sig en "pårørende funktion". Hvis de fagprofessionelle eller de frivillige er i tvivl om, hvorvidt en opgave kan løses af en frivillig, så skal de spørge sig selv, om det er en opgave, som man ville kunne bede en pårørende om at løse. Hvis man ikke kan det, så kan man heller ikke bede en frivillig om at løse den. Der er naturligvis en gråzone, og det snakker vi meget om.'

Ja, og så er vi tilbage i gråzonen...

Hvilke barrierer er der for inddragelse af frivillige?

Stik modsat forestillingen om at frivillige fører til besparelser, mener flere, at det på kort sigt er en ekstra belastning, og det kan være en udfordring i en hverdag med stort tidspres, som ikke mindst skyldes stigende dokumentationskrav.

'Inden de frivillige ligesom bliver kørt ind og forankret, så er der et kæmpe hårdt benarbejde, og når man har en travl hverdag som leder, så kan det være rigtig svært. De skal bakkes op, og der skal enorme mængder af møder til og rigtig meget kaffe.'

'Man skal vide, at det koster - altså på den korte bane i hvert fald. Hvis det er en langsigtet og forebyggende indsats, kan det godt gøre det billigere senere hen, men det koster at have frivillige.'

'Jeg vil hellere bruge min energi på de frivillige, men bruger i stedet for en masse tid på at beskrive og dokumentere, hvad jeg laver, fordi der sidder nogle, som bare vil have konkrete resultater, målinger og jeg-skal-komme-efter-dig. Det er en kæmpe barriere.'

Der er også barrierer hos de frivillige. De er ustabile, og det, der motiverer til frivillighed, kan godt skabe nogle problemer for inddragelsen og samarbejdet.

'Det er en væsentlig barriere, at de frivillige holder mega-lange sommerferier. Deres indsats er sådan lidt sæsonbaseret.'

'Det er en udfordring, når en frivillig, som har været med i mange år, pludselig stopper og hele erfaringsgrundlaget ryger. Vi har ikke nogen systematisk erfaringsopsamling.'

'Man kunne godt synes, at borgere fra 40 til 60 år burde have et kæmpe overskud i forhold til at gå ind og lave et stykke frivilligt arbejde. Men de har virkelig meget fokus på det selvrealiserende. De vil kun lave noget, hvis de selv føler, de får noget ud af det.'

'Det kan godt være lidt af en udfordring, at nogle af de frivillige foreninger er skabt ud fra en modstand mod den offentlige indsats, og fordi de synes, at den ikke er tilstrækkelig. Det kan gøre det svært at samarbejde.'

Barrieren for at inddrage frivillige kan dog også findes hos de offentlige ledere selv:

'Den største ledelsesmæssige udfordring, da jeg gik i gang med inddragelsen af frivillige, det var i virkeligheden at turde give slip. Jeg måtte simpelthen kigge mig selv i spejlet og sige: "Du må opgive troen på, at du kan styre det her. Du kan sætte nogle strømninger i gang, og så krydse fingre for at det går". For kontrolfreaks er det faktisk meget angstprovokerende.'

Endelig kan også hensynet til private 'for-profit' virksomheder være en barriere:

'Det er en barriere, at den frivillige indsats ikke må være konkurrenceforvridende. Vi havde nogle pensionister, der sagde: "hvis I køber et billardbord, så skal vi nok selv male det". Ret beset skulle der have været en maler på, men hvor der er vilje, er der vej.'

Hvem er de frivillige?

Fokusgrupperne beskriver de frivillige som en broget skare. Der er gamle og unge, langtids- og korttidsfrivillige, og mere eller mindre uddannede frivillige.

'De frivillige har typisk været ældre medborgere, men nu får vi en masse unge ind som frivillige ved at bruge andre metoder til rekruttering.'

'Jeg har faktisk været frivillig siden 1965 og brugt rigtig meget tid på det. Jeg har blandt andet været formand for Børnehjælpsdagen, den lokale brugsforening, og nu vores Seniorklub. Jeg har også siddet i Folkeoplysningsudvalget.'

'Der kan være en forskel mellem dem, som siger: "Det her er bare mit liv", og så nogle, der vil bruge en lille smule af deres tid på det i en periode af deres liv. Jeg er ung og har et liv ved siden af med alt muligt andet og en familie på vej, så jeg nøjes med at bruge to timer om ugen, og så må vi se.'

'Vi har nogle lokale beboere, som er frivillige i projektet, men de kan ikke løfte hele opgaven. Derfor har vi også nogle frivillige, der kommer udefra og typisk er studerende, som laver et rigtig godt stykke arbejde i lokalområdet.'

De frivillige omfatter også brugere, tidlige ansatte, borgere og politikere.

'Det er ikke altid, at det er 'os' frivillige, der gør noget for nogen 'andre'. Det sker ofte, at brugerne inddrages. Der er det altså brugerne, som selv bliver frivillige.'

'Vi har da nogen, som tidligere har været ansat i hjemmeplejen som frivillige.'

'Jeg har været valgt til en bestyrelse i en vuggestue og en børnehave, og nu sidder jeg minsandten i en bestyrelse igen. Det har jeg egentlig ikke tænkt på som frivillighed. Jeg har tænkt at frivillige, er de der gamle hattedamer, der kom på et plejehjem, men det er jo mange andre ting, og også når man som frivillig stiller op til en bestyrelse.'

'Jeg har også i en periode siddet i byrådet og det er vel også en form for frivillighed.'

Hvad motiverer de frivillige?

Det er tydeligt, at der er mange forskellige motiver til at lave frivilligt arbejde, men uanset motivet handler det både om at give noget og om at få noget igen.

'Det er vigtigt, at man selv føler, at man får noget retur, for ellers så var man der ikke som frivillig.'

Den sociale kontakt med andre mennesker er vigtig for mange frivillige.

'Som frivillig lader jeg op ved at være sammen med andre mennesker. Hvis der er sådan en weekend, hvor jeg ikke skal noget, så kan jeg godt tænke, at jeg ligeså godt kunne lægge mig til at dø, uden at nogen lagde mærke til det.'

'Jeg har det der sociale gen, som jeg ikke har brugt i mange år, hvor jeg var ansat hos Skat.'

'Jeg synes, at det at være frivillig giver noget helt utroligt, som er meget svært at putte ord på, men det er noget med at møde andre mennesker.'

For andre handler det om at følge en passion og fremme nogle værdier, og om at gøre noget for andre.

'Man bliver frivillig, fordi der er noget man brænder for og gerne vil supplere det arbejdsliv eller ikke-arbejdsliv, som man har i forvejen, med nogle bestemte værdier.'

'Jeg kan godt lide at hjælpe mennesker, som bliver trådt på, og det kan jeg gøre som frivillig.'

Der er også en del som har en interesse, som de vil fremme gennem det at være frivillig.

'Der er nogle af de unge, der har en interesse i at være frivillige, fordi de selv har behov for at få løst nogle frivillige opgaver i forhold til deres børn, der gerne vil dyrke idræt.'

'Det er nødvendigt for mange unge at have noget frivilligt arbejde på deres CV for at få arbejde. Men spørgsmålet er, hvad man så lægger i det. Er det noget man bare gør for at gøre karriere eller noget man gør, fordi det er ens hjerteblod?'

'Der er nogle, der bliver frivillige for at lære dansk eller få en opholdstilladelse'.

Hvad er det, de frivillige bidrager med?

Som beskrevet i nedenstående citat afhænger den positive holdning til frivillighed i høj grad af, om de leverer en bestemt vare:

'De frivillige skal have tid og lyst og overskud. Det er det, vi kræver af dem.'

Der er dog også mange, der hæfter sig ved, at de frivillige er i stand til at skabe en særlig kontakt og relation til de borgere, brugere og mennesker, som den offentlige sektor søger at hjælpe.

'De frivillige tilbyder ofte et særligt nærvær, som er vigtig for meget skrøbelige mennesker som eksempelvis demente på et plejecenter: "Vi kan være sammen du og jeg og kun os to." Den slags nærvær kan en plejehjemsassistent ikke tilbyde, for de skal drøne videre til den næste, næste og næste.'

'De frivillige kan etablere en mere ægte relation til brugere og borgere. Du kan godt blive ven med en frivillig, men ikke med en offentlig medarbejder, for de er der jo i sidste ende, fordi de får penge for det, og de skal heller ikke være venner med brugerne.'

De frivillige bidrager også med deres viden, kompetencer, skæve vinkler og kreativitet til at skabe fornyelse og innovation i den offentlige sektor.

'De frivillige kommer nogle gange med en hel anden viden og kompetence, end den vi har. Vi havde for eksempel en idrætsstuderende og en fysioterapeutstuderende, hvoraf den ene var karateinstruktør, som sammen lavede et faldkursus for ældre. De lærte at falde rigtigt, uden at komme til skade, og det var en stor succes.'

'De frivillige bidrager tit med nogle skæve vinkler og forslag. De tænker nogle gange helt anderledes, end man tænker i sin kommunale verden. Der kommer nogle andre idéer på bordet, som man ikke selv ville have fundet på.'

'De frivillige ser tingene fra brugernes synsvinkel og får derfor øje på de blinde pletter, som de fagprofessionelle ikke har blik for. Hvorfor hedder det, for eksempel, Centrallaboratoriet? Der er da ingen, der ved, at det er dér, man får taget en blodprøve.'

'Der ville ikke være alle de kreative værksteder i den offentlige sektor, hvis ikke vi havde de frivillige.'

Hvordan er forholdet mellem de frivillige og de offentlige medarbejdere?

Der er helt klart en bekymring for, om de frivillige overflødiggør de offentlige medarbejdere, sådan at nogle af dem bliver fyret.

'Da vi begyndte at have frivillige her på hospitalet, var den store frygt, at der nu skulle fyres nogle medarbejdere, og så skulle de frivillige ind og tage deres opgaver. Og det er da nok også den største udfordring, vi har: at forklare medarbejderne, at de frivillige kun skal løse opgaver, som pårørende også ville kunne løse.'

'Selvfølgelig er der bekymring for, om folk bliver fyret, men vi skal nok prøve at vende den helt om og sige, at jo mere borgerne kan mestre i deres liv, og jo mere de frivillige byder ind med, jo mere har medarbejderne nået deres mål, og jo mere anerkendelse skal de have som faggruppe.'

Nogle mener, at presset på de offentlig ansatte afhænger af, hvilken personalegruppe vi taler om.

'Der er forskel på medarbejdergruppernes reaktioner. Grupper som pædagoger og lærere, hvor det relationelle fylder meget i uddannelsen, føler sig mere presset, end de grupper som læger, sygeplejersker og fysioterapeuter, hvor det er den fagtekniske viden, der dominerer i uddannelsen.'

'Der er nogen, der skal være klare i spytten, for alle de opgaver, som de frivillige kan varetage, de varetages i dag af de lavest uddannede i samfundet. Det er dem, der er mest truet. Vi har eksempelvis fået en frivillig til at køre ud med bøger. Det var før en pedelopgave. Så man kan vel sige: "Jo lavere uddannet du er, jo mere truet er du".'

Der er dog også nogle konstruktive forslag til, hvordan den potentielle konflikt mellem frivillige og offentlige medarbejdere kan afbødes ved at inddrage dem i beslutningerne, ved at bruge de frivillige til at kompetenceløfte personalet, og ved at skabe en god kontakt mellem personale og frivillige.

'Vi skal bare have de medarbejdere, som føler, at deres job kunne være truet, til selv at være med til at finde ud af, om der er behov for og plads til noget frivilligt arbejde på deres område. Det skal ikke komme oppefra.'

'I stedet for at jeg sætter mit sparsomme personale til at undervise i blomsterdekoration, så løfter jeg dem op til at være ledere for nogle frivillige, der underviser i blomsterdekoration og forskellige andre ting.'

'Jo bedre de kender hinanden, jo bedre bliver forholdet også mellem de ansatte og de frivillige. Så det er altså vigtigt at drikke den der kop kaffe sammen en gang i mellem.'

Har den offentlige eller frivillige part ændret holdning til modparten?

Hvis der i udgangspunktet har været en sund skepsis i visse dele af den offentlige sektor over for de frivillige, så synes denne at være afløst af begejstring. En offentlig leder fortæller:

'Jeg vil sige, i starten var holdningen meget sådan: "Hvad skal vi bruge de frivillige til?". Nu er der snart gået fem år, og nu siger de fleste: "Hvornår må vi få nogle frivillige, og kan vi få nogle flere af dem?" De fagprofessionelle har fundet ud af, at de frivillige ikke tager arbejdet fra dem. Og de har også fundet ud af, at hvis de frivillige kan sidde inde ved Fru Jensen, som råber hele tiden, eller kan køre en tur med hende, så får de tid til at løse deres kerneopgaver og bliver samtidig befriet for den dårlige samvittighed over, at de ikke har tid til at sidde og snakke med patienten.'

Historien om de offentlige medarbejders ændrede holdning bekræftes af en frivillig, der fortæller en lignende historie:

'Jeg var med som en af de første frivillige på biblioteket. Jeg kan huske hende børnebibliotekaren. Hun syntes ikke, at hun havde brug for mig, men så blev jeg alligevel sat til et eller andet. I dag er hun den, der bruger mig mest, og det synes jeg bare er så morsomt.'

Mødet med de frivillige har endda givet flere offentlige medarbejde lyst til selv at være frivillige.

'Jeg kan huske, da jeg startede for fem år siden. Når jeg var ude på en charme-runde i hjemmeplejedistrikterne for at fortælle om, hvad de frivillige og de frivillige foreninger kunne tilbyde, så sad nogle af dem og tænkte: "Hvad er en frivillig for noget?" De troede, at det var sådan en mærkelig grøn marsmand, som kom fra det ydre rum. I dag sidder de og siger: "Når jeg går på efterløn her om ti minutter, så skal jeg ud og være frivillig".'

Hvordan sikres kvaliteten af velfærd produceret sammen med frivillige?

Et af argumenterne for at erstatte velfærd tilvejebragt af frivillige med offentlige velfærdssystemer var i sin tid, at de frivillige var amatører, og derfor ikke kunne levere den samme kvalitet i velfærdsydelsen som de professionelt ansatte i den offentlige sektor. Det er derfor interessant at se på, hvordan kvalitet sikres i et system, hvor frivillige producerer velfærd i samarbejde med det offentlige.

Inddragelsen af frivillige synes ikke umiddelbart at gå ud over hverken den sikre drift eller kvaliteten af den offentlige service.

'Frivillige kan stoppe, når de vil, men det går ikke ud over den sikre drift, for vi er ikke afhængige af dem. Vi siger til dem: "Vi har en aftale om, at du kommer dér og dér, men hvis du er forhindret og finder en afløser, er det fint, og hvis du er syg eller på ferie, så kommer der ikke nogen, og så sker der ikke noget ved det".'

'Vi har en kvalitetsstandard for arbejdet, og hvis de frivillige opfylder den, så er der jo forholdsvis frit spil i forhold til, hvad de har lyst til at gøre.'

Et af midlerne til at sikre et højt niveau i den samproducerede velfærd er uddannelse af de frivillige.

'De har fået undervisning i vores værdier. Lige nu der arbejder vi på, at de frivillige skal arbejde værdibaseret, ligesom vi gør. Og det synes jeg er rigtig spændende.'

'Nogen af dem vil jo smaddergerne have kurser og uddannelse og alt muligt, og nogle af dem vil absolut ikke. Men vi tilbyder kurser i etik og tavshedspligt, kommunikation, hygiejne og sådan nogle ting to gange om året.'

Et andet middel til at sikre servicekvaliteten er at måle de frivilliges indsats. Men her peger de offentlige medarbejdere og ledere på en række begrænsninger.

'Hvis man måler, hvor mange borgere, som modtager hjælp af frivillige, så siger det ikke noget om, hvad de har fået ud af det. Det eneste man kan måle på er, om brugerne er glade for det. Det kan man jo spørge om, og det gør jeg tit. Hvis jeg ser nogen, som har været herinde og modtage hjælp af de frivillige, så spørger jeg lige: "Hvordan har det været?"'

'Det er masser af ting, som man ikke kan måle kvantitativt. Man kan således ikke måle om en familie, der skal integreres, får det bedre eller værre af at være i kontakt med en frivillig. Man kan have nogle hypoteser og så lave nogle kvalitative interviews.'

'Det der med målinger, det er noget, vi gør i den offentlige sektor, og hvis vi bringer det ind i det frivillige rum, som måske præges af nogle andre værdier, så giver det lidt af et kultursammenstød i forhold til de frivillige.'

Er der brug for at lede de frivillige, eller leder de sig selv?

Der er enighed om, at der er en klar ledelsesopgave i forhold til frivillige i den offentlige sektor, men samtidig er der også en forståelse af, at frivillige skal ledes på en anden måde.

'Man kan ikke bare tage en frivillig ind fra gaden og så sige værsgo her er en borger, der skal have hjælp. Der skal være nogle rammer og en plan for det, og der skal være en fastansat, som har ansvar for det.'

'Der er hele den traditionelle ledelsesopgave med, at man rekrutterer og kompetenceudvikler og fastholder og afvikler – det er en rolle, som man er nødt til at spille på en eller anden måde. Men man er nødt til at spille den på en anden måde, end man plejer, for man har jo ikke det samme ledelsesmæssige mandat. De frivillige kan jo bare skride.'

'I udviklingen fra, at der slet ikke er noget, og til at der er noget velfungerende, der synes jeg, at vi har en stor rolle som ansatte. Så kan det godt være, at det bliver selvkørende efterhånden. Det kan jeg mærke allerede er ved at ske.'

Det er en udbredt holdning, at selv om offentlige ledere i nogle situationer står for ledelsen af de frivillige, så er det vigtigt at respektere de frivilliges selvstyring. Selvstyringen betragtes generelt som noget positivt, og som noget, der skal gives plads til.

'I virkeligheden er det allerstærkeste i det frivillige arbejde, når det opstår af sig selv og når det kommer nedefra. Det kan godt være, at vi kan fremme det i nogle situationer ved at smide noget gødning ud og så nogle frø. Men det er ikke det hele, der vokser, og det, der kommer nede fra, uden vi har gjort noget, er det stærkeste.'

'For mig er frivillighed i den traditionelle forstand, at man selv har indflydelse på de opgaver, man løser. Det er en del af den grundlæggende motivation til at være frivillig. Men der er også grupper i dag, som er det, jeg ville kalde ulønnede ansatte, hvor der er meget klart definerede rammer fra oven fra den offentlige ledelse.'

'Der er en tendens til, at man betragter frivillige mere som ulønnede ansatte end som frivillige, når de kommer ind og skal arbejde inden for den offentlige sektor. Det er jo fint nok, hvis de frivillige er med på den og har den selvforståelse, og det betyder, at de gør, hvad der bliver sagt. Men hvis de frivillige opfatter sig selv som mere traditionelt frivillige, og dermed som mere selvstyrende, så kan man ikke bare bede dem om at udføre en opgave. Så kommer der konflikter.'

'Som leder gennem mange år har jeg stor respekt for de frivilliges evne til at organisere og klare så meget som muligt selv, men jeg har styret det, og jeg oplever, at det har minimeret konflikterne, at der har været en professionel ledelse.'

Selvstyring er især vigtig, når man har med frivillige organisationer at gøre.

'Jeg tror, at det i partnerskaber er vigtigt, at ledelsen bliver lagt ud i de frivillige foreninger. Det er med til at vise foreningerne, at det er deres ansvar at få fat i nogle ordentlige frivillige.'

'Jeg har oplevet, at nogle foreninger var i gang med et projekt, og så gik kommunens kulturforvaltning pludselig meget ind i det, og så lagde foreningerne ligesom ansvaret fra sig, fordi nu forventede de bare at blive ledet af kommunen.'

Frivillige, som den offentlige sektor selv har rekrutteret, kan dog også i nogen omfang styre sig selv – eventuelt med lidt hjælp fra offentlige ledere.

'Alle frivillige skal helst organisere sig på en eller anden vis, og gerne uden for det offentlige, så det ikke er en ansat, der styrer dem direkte. For der kan godt komme nogle situationer, hvor den frivillige har svært ved at sige fra.'

'Vi har valgt at organisere vores frivillige på ældrecentre under brugerrådene.'

'Det er en kreativ udfordring at lede hundrede frivillige på en dag om ugen. Så der handler det jo om, at man får nogle frivillige ind, der kan lede nogle andre frivillige.'

'På plejehjemmet, hvor der har været frivillige i mange år, der rekrutterer de sig selv, og det skal vi ikke blande os i som ledere. Når der er konflikter, så må vi godt komme på banen, men ellers så vil de gerne selv.'

'Jeg er leder for de frivillige. De har deres egen forening og sådan noget, men når der er nogle konflikter, så kommer de ind til mig, så får de en kop kaffe, så går det ganske udmærket. Det er en rigtig vigtig ledelsesopgave at tage den snak.'

Offentlige ledere skal også nogle gange forsøge at styre de frivilliges selvstyring for at skabe udvikling og flytte hegnspæle.

'Frivillige kan godt lede sig selv, men min erfaring er, at når der skal udvikles, når man skal flytte grænser, og når vi skal udfordre hinanden, så skal der personaleledelse til.'

'Nogle frivillige foreninger er statiske: "Sådan har vi altid gjort, og det bliver vi ved med". Men samfundet er jo dynamisk, så hvorfor skal de her institutioner ikke også være det? Det kræver ledelse af få dem til at forandre sig.'

Hvordan skal frivillige ledes?

Mange understreger behovet for at have nogle overordnede politiske og administrative rammer for inddragelse af frivillige i den offentlige sektor. De overordnede rammer kan med fordel suppleres med individuelle aftaler med de frivillige og med aftaler om støtteordninger for de frivillige organisationer.

'Jeg er meget til lokale politikker og aftaler, der lægger nogle holdningsmæssige rammer, og de må gerne være forskellige fra kommune til kommune. Inden for de rammer, skal der så være mulighed for stor variation med hensyn til, hvad man kan gøre på institutionsplan. Kulturen er ekstremt forskellig både forskellige steder i landet og inden for den enkelte kommune.'

'Det er meget vigtigt, at man melder ud, hvad det er for nogle rammer de frivillige skal arbejde inden for, så de ikke støder ind i for mange barrierer, og oplever, at det er nemt at gå til.'

'I min kommune har vi en individuel frivilligaftale, som den frivillige og jeg underskriver. De skriver også under på, at de har tavshedspligt, som om at de var ansatte. Og når de har gjort det, så er de også dækket af kommunens forsikring på samme måde, som personalet er dækket. Det synes de giver en god tryghed, hvis nu de kommer til at gøre skade på et eller andet, eller nogen kommer til at gøre skade på dem.'

'Det er vigtigt, hvordan man giver tilskud på i foreningslivet. Altså hvis man giver det som projektstøtte til løsningen af nogle bestemte opgaver, så bliver det meget styrende. Resultatet kan blive, at hele underskoven af frivillighed forsvinder, sådan at der kun er nogle meget store og professionelle organisationer tilbage. I stedet kan man give driftstilskud til frivillige organisationer med deres egne demokratiske organer. Så behøver du ikke at være så styrende.'

Inddragelse af uorganiserede frivillige ligger der en vigtig ledelsesopgave i forhold til rekrutteringen.

'Min ledelsesfunktion i forhold til rekruttering, den har jeg efterhånden uddelegeret til nogle af de der frivillige ambassadører, som efterhånden kender mit system og mine krav og sådan noget, men i starten var jeg meget på rekruttering.'

'Der er behov for en løbende rekruttering, fordi der hele tiden er nogen, der stopper. Det er dog vigtigt, at tænke over, hvem du vil rekruttere. Er det en ung, der skal rekrutteres, skal man måske sige: "Husk at du kan få en udtalelse hos os".'

Ledelsesopgaven indbefatter udviklingen af nogle klare målsætninger for de frivilliges indsats, men i virkeligheden handler det måske frem for alt om en gensidig afstemning af forventningerne.

'En del af det med at lede frivillige er at lave en mission og vision for indsatsen, så de frivillige ved, hvad det er for nogle mål, vi arbejder efter.'

'Man er nødt til at informere de frivillige om, hvad målsætningen egentlig er for den gruppe af borgere, som de frivillige skal have med at gøre, for ellers risikerer man, at de trækker tingene i en helt anden retning.'

'Når jeg møder de frivillige, så er det vigtigste, at vi kan lave en forventningsafstemning. Hvad er det for nogle gevinster, som den frivillige vil have ud af det? Hvad er det, som vi vil have? Hvad kan vi give hinanden?'

'Forventningsafstemning er vigtig. Det er afgørende, at man fra starten får lavet nogle klare aftaler: Hvad er din rolle og hvad er din opgave? Hvad er det vi har brug for?'

Når de frivillige er rekrutteret og forventningerne er afstemt, er det en vigtig ledelsesopgave at finde den rigtige opgave, der passer til den frivilliges kompetencer og forventninger.

'Det er vigtigt at afdække de frivilliges motivation for at kunne matche dem med de rigtige opgaver. Hvorfor er du her? Hvad er det, du gerne vil have ud af det? Og hvad er det, du kan byde ind med? Har vi noget, der matcher det, eller kan vi skabe noget?'

'Det er en ledelsesopgave at matche de frivillige med den rigtige opgave. Måske kan de ikke klare en menneskelig relation til en udsat borger, men de kan sagtens gøre rent i fælleshuset.'

'Min opgave som leder er at koble den frivillige motionsguide sammen med den borger, der har brug for motionsguiden. De to skal helst passe sammen. Hvis det er en mand på 70, der gerne vil have motionsguide, så vælger vi enten en mand eller måske en ung fyr i første omgang, frem for en frivillig kvinde.'

Introduktion og løbende sparring hjælper de frivillige med at håndtere opgaven, som måske er ny og anderledes i forhold til det, de er vant til, og som måske også i visse situationer kan være ganske krævende.

'Vi tilbyder vores frivillige sådan en introduktion til, hvordan det hele fungerer, og hvad opgaven går ud på. Vi forsøger også at lære dem, hvordan de skal tackle nogle af de lidt svære patient-situationer, hvor der måske er nogen, der siger noget grimt til dem, uden at det er rettet mod dem personligt. Vi lærer dem også, at der er nogle grænser: de skal ikke besøge patienterne derhjemme, og de skal ikke give dem deres telefonnummer.'

'De frivillige har brug for sparring. Man skal være klar til at snakke med dem, når de møder nogle udfordringer og skal have hjælp.'

Der er altid en fare for, at de frivillige taber modet eller brænder ud. En central ledelsesopgave er derfor motivation, som i manglen på pekuniære belønninger handler om anerkendelse.

'De frivilliges motivation kan fastholdes ved at give dem anerkendelse, for eksempel ved at lave en julefrokost for dem. I dagligdagen er der dog mere brug for bare at tale med dem og høre, hvordan det går.'

'Der, hvor jeg er frivillig, har vi en rigtig god leder, der giver rum for det, som man selv kommer med og har lyst til. Hun er god til at lytte til, hvad det er, man tænker, når man siger sådan og sådan.'

Den offentlige ledelse skal også give de frivillige mulighed for at få indflydelse. De vil ikke dirigeres med. I virkeligheden er ledelse af frivillige på dette punkt ikke så forskellig fra almindelig medarbejderledelse? En offentlig leder indfanger ledelsesopgaven i forhold til de frivillige sådan her:

'Man skal ikke lefle for frivillige. Det er der ikke behov for. Faktisk kan man godt stille krav til og sætte grænser for de frivillige. Det er vi begyndt at gøre, og det gør faktisk, at de har mere respekt for stedet. Men man kommer ikke langt med regler, ordrer og den der mere autoritære ledelsesstil over for de frivillige. Det gør man heller ikke over for medarbejderne. Der er det også mere den der anerkendende, coachende ledelsesstil, der anvendes i dag.'

En vigtig men overset ledelsesopgave i forbindelse med inddragelsen af frivillige i den offentlige opgaveløsning retter sig mod medarbejdere.

'Den største ledelsesopgave for mig i forbindelse med de frivillige det er, at tale mål og fremtid med mine ansatte medarbejdere, så de ikke mister deres faglighed og ikke saver den gren over de sidder på, når der kommer flere frivillige.'

Har ledere af frivillige brug for særlige kompetencer?

Der er generel enighed om, at der er behov for at kompetenceudvikle de offentlige medarbejdere og ledere, der har opgaven med at lede de frivillige.

'Jeg tror, at der er mange ledere, som egentligt ikke er opmærksomme på de forskellige problemstillinger, der er i forhold til ledelse af frivillige.'

'Vi ansatte en medarbejder som aktivitetskoordinator, som fik den her ledende rolle for de frivillige, og det var helt vildt, som det blomstrede. Det var sådan fra 0 til 100 frivillige på rigtig kort tid, fordi der lige pludselig var én, der forstod det med at håndtere de frivillige. Man kan sige, at man kan kompetenceudvikle sine frivillige ved at kompetenceudvikle sine medarbejdere.'

Når det kommer til indholdet af de kompetencer, der skal i spil i ledelse af frivillige, så er det kommunikation og lydhørhed, der er i fokus.

'Kommunikation er meget vigtig for at kunne motivere de frivillige og skabe nogle klare rammer.'

'Evnen til at indgå i en dialog er et ekstremt vigtigt ledelsesværktøj. Det handler meget om at kunne kommunikere med de frivillige og skabe dialog mellem frivillige og medarbejdere. Meget bliver ødelagt, hvis der er dårlig kommunikation.'

Vi skal som ledere være mere lydhøre over for, hvad der kommer fra de frivillige, og være mere klar til at sige: Yes! Og så må vi bagefter se, om vi kan finde nogle kommunale ressourcer til at støtte den proces, som de igangsætter.'

I forlængelse af kommunikationskompetencen fremhæves også behovet for empati.

'Som i al anden ledelse er det vigtigt at kunne sætte sig i andre menneskers sted, både de bekymrede medarbejdere og de nye og måske lidt usikre frivillige.'

'Man skal kunne se, hvad de frivillige har behov for. Man skal kunne læse mellem linjerne og fornemme, hvordan man bedst klæder de frivillige på til opgaven, så de ikke får nogle udfordringer, der er så store, at det får dem til at droppe at være frivillige. Det er som leder meget denne her med at have en fornemmelse.'

Det er imidlertid ikke kun de bløde kompetencer, der efterspørges.

'Man har også ledelsesmæssigt brug for nogle hårde kompetencer – noget juridisk om forsikringsforhold for frivillige. Der er mange steder, hvor den viden simpelthen ikke er der.'

Hvordan kan frivillighed løse velfærdssamfundets udfordringer?

Det, der skinner igennem i de fem fokusgruppeinterviews, er i høj grad en forestilling om, at øget frivillighed i den offentlige sektor kan skabe en 'win-win-win' situation, hvor såvel borgere og brugere som de frivillige og den offentlige sektor som helhed får en gevinst. Det udtrykkes meget klart i dette citat:

'I virkeligheden håber vi jo på, at vi skaber en situation, hvor både den frivillige og de borgere, der hjælpes, får noget ud af det. Plus også den offentlige sektor, hvis vi sparer ressourcer eller kan levere mere, end vi ellers kunne gøre.'

Det er tydeligt i de mange citater, vi har præsenteret ovenfor, at gevinsten ved frivilliges samproduktion af velfærd i den offentlige sektor er betinget af, at der etableres nogle gode, klare og fleksible rammer og at der udøves et offentligt lederskab, som vi måske først nu er ved at tegne konturerne af.

Som en del af oprustningen til offentlig ledelse af frivillighed er der dog også, som flere interviewpersoner er inde på, behov for politisk ledelse, herunder ikke mindst udvikling af lokale frivillighedspolitikker.

'Vi har faktisk en frivillighedspolitik, og jeg synes det skal op på højeste niveau, og det er den også i min kommune, for det er noget man bliver nødt til at tage politisk stilling til.'

'Der er brug for at tage nogle flere ideologiske snakke om, hvor man lægger snittet.'

'Der er behov for kommunale frivillighedspolitikker, hvor man politisk forholder sig til nogle af de principielle spørgsmål i det her.'

'I min kommune er vi ved at lave vi en frivillighedspolitik, der går på tværs af forvaltningerne. Vi vil godt have en fælles overordnet ramme, og det er meget spændende, hvad det arbejde fører til.'

'I de frivilligpolitikker kommunerne laver, kunne der godt stå noget om de kompetencer, der skal bruges til at styre og lede de frivillige.'

Afslutning

Formålet med denne rapport har været at præsentere et bredt, varieret og tematiseret udvalg af de mange holdninger og erfaringer med frivillighed i samproduktion af offentlig velfærd og til ledelse her blandt frivillige og offentlige ledere og medarbejdere, der har erfaring hermed.

Der er flere muligheder for fortolkning af de mange udsagn, som for nogens vedkommende går i forskellig retning, men tilsammen giver et indtryk af de diskussioner, der er i den offentlige sektor om inddragelsen af frivillige og behovet for frivilligledelse. Vi har i denne rapport afholdt os fra at komme med fortolkninger og vurderinger af de mange udsagn, idet vi vil overlade det til læserne at gå i kødet på de mange udtalelser og bruge dem som inspiration til de fortsatte diskussioner af, hvordan man kan organisere og lede frivilliges deltagelse i samstyret offentlig velfærdsproduktion. Diskussionerne er i hvert fald i en dansk kontekst først lige begyndt, og vi håber, at rapporten kan bidrage til at kvalificere og inspirere til fortsat debat. Der er ikke på nuværende tidspunkt brug for håndfaste og måske lidt for hastige konklusioner. Vi lader tolkningsmangfoldigheden blomstre og inviterer til en kritisk gransken med forskellige vurderinger af fænomenet, så vi sammen kan blive klogere og dermed skabe grundlag for på længere sigt at kunne agere på et mere oplyst grundlag.

Vi vil afslutningsvis takke de mange medvirkende for deres tid og interesse og for deres mange skarpe observationer og pointer. Uden dem havde vi ikke fået skabt et så solidt og interessant udgangspunkt for den videre debat.