



FRIVILLIGHEDSUNDERSØGELSEN I FREDERIKSHAVN KOMMUNE

I forbindelse med økonomiske besparelser i Kommunen, hvordan håndterer de lokale politikere en aflastning af den kommunale velfærd i form af frivillige, og hvilke samskabelsesprocesser bliver anvendt til at fremme frivillighed? – Undersøgelsen er baseret på kvalitative interviews med lokale politikere kombineret med relevant teori



FRIVILLIGCENTER
F R E D E R I K S H A V N

1. JANUAR 2024

FRIVILLIGCENTER FREDERIKSHAVN
Karoline Winther Rasmussen og Asbjørn Tang Mortensen

Abstract

I denne undersøgelse af frivilligheden i Frederikshavn Kommune har vi forsøgt at finde svar på, hvorvidt vores lokale politikere for fremtiden ønsker, at den frivillige arbejdskraft skal spille en større rolle, når det kommer til leveringen af kommunale velfærdsydelser. Vi finder dette særligt relevant at undersøge med henblik på de store velfærdsbesparelser, der har været i Frederikshavn Kommune i forbindelse med de seneste budgetforhandlinger. Vi har indsamlet data gennem interviews med 4 lokale politikere; Borgmester, Birgit Hansen (S), formand for Børne- og Ungdomsudvalget, Christina Lykke (SF), formand for Social- og Sundhedsudvalget, Ole Rørbæk (S) samt formand for Kultur- og Fritidsudvalget, Peter Laigaard (C). Vi har valgt at interviewe lige netop disse politikere, da det vurderes, at det specielt er inden for deres områder, at den frivillige arbejdskraft opererer og har sit største potentiale. Med udgangspunkt i samskabelsesbegrebet og La Cours frivillighedsteori har vi spurgt politikerne ind til, hvordan de i fremtiden ser den bedst mulige samskabelse mellem frivillig arbejdskraft og den offentlige velfærdsservice, samt om – og i hvilket omfang – den frivillige arbejdskraft kan bidrage til at aflaste den kommunale velfærd. Undersøgelsen afgrænses dermed til at se samskabelsen fra et politisk perspektiv, men med videre undersøgelse kunne det ligeledes være relevant at se på disse mekanismer fra de frivillige foreningers perspektiv.

Undersøgelsens resultater peger på, at de 4 politikere overordnet er enige i, at der for fremtiden er et øget behov for, at frivillig arbejdskraft bidrager til at aflaste den kommunale velfærd. Dette er særligt motiveret af pressede kommunale budgetter, hvor frivillig arbejdskraft tilbyder en udgiftsneutral arbejdskraft til de offentlige institutioner. Samskabelsen fra politisk hold ses altså i denne sammenhæng ikke som en investering i frivillige projekter og foreninger, men snarere som et behov for en aflastning af den kommunale velfærd. Dette er dog med blik for, at der er bestemte faglige områder, som ikke må håndteres af frivillige – herunder fremhæves blandt andet hygiejne og pleje. Af andre udfordringer påpeges eksempelvis fagforeningsrelaterede interesser, hvor særligt de venstreorienterede politikere ikke vil risikere, at frivillig arbejdskraft 'tager arbejdet fra noget'. Overordnet er man dog fra politisk side klar til at diskutere og forhandle, hvor grænsen går, i forhold til hvilke arbejdsopgaver frivillige må varetage – for det ses som en økonomisk nødvendighed. Der refereres i den forbindelse til samarbejdet mellem de frivillige og det offentlige som en proces, hvor der er en villighed til at diskutere og forhandle, hvor meget de frivillige må varetage, og hvad man politisk kan tillade sig at forlange af den frivillige arbejdskraft.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	3
Metode:	6
Teori:.....	6
Definition af samskabelse.....	6
Samskabelse set fra forskellige styringsparadigmer.....	8
Styringslogikker i praksis.....	9
La Cour om samskabelse	10
Regler og værdier	11
Analyse:	12
Status på den frivillige sektor i Frederikshavn kommune.....	12
Frivillighedens indflydelse på fremtidens velfærd i Frederikshavn Kommune.....	13
Opgaveløsning for fremtidens frivillige.....	17
Konklusion:	19
Litteraturliste	22

Indledning

I Danmark har vi haft en lang og stolt tradition for at dyrke fænomenet omkring frivillighed. Frivilligheden er blandt mange andre ting et møde mellem civilsamfundet og staten, hvor frivilligheden i mange år har været værdiskabende i forhold til, at kommunerne bruger frivilligheden til at aflaste velfærdsstaten på en række punkter. Dette kan være i form af eksempelvis besøgsvenner for ældre, lektiecaféordninger i folkeskolen, aflastning på hospices og meget andet. Tal fra Center for Frivilligt Socialt Arbejde (CFSA) peger på, at alle kommuner i Danmark samarbejder med foreninger eller organisationer, der udfører frivilligt socialt arbejde (Frivillighedsundersøgelsen, 2019-2021 s: 32). Samarbejdet mellem civilsamfundet og kommunen er – ifølge kommunerne selv – stort, men det har tilsyneladende stabiliseret sig de sidste år. Således svarede kommunerne i starten og midten af 10'erne, at de samarbejder mere med sociale foreninger end tilfældet var tidligere, imens mange af kommunerne svarede, at dette var uændret i 2021. Interessant er det, at kommunerne oplevede en større grad af samarbejde med den civile sektor op igennem 10'erne, idet det var i denne periode, at vi for alvor blev introduceret til begrebet samskabelse, som kort fortalt beskriver, hvordan den civile – og offentlige sektor kan udnytte hinandens forskellige kompetencer og samarbejde om at yde forskellige velfærdservices. Der følger en definition og operationalisering af begrebet i undersøgelsens teoriafsnit. Fra regeringens side fremgår der en tydelig målsætning om, at denne samskabelse i fremtiden skal spille en større rolle i kommunerne. Af Regeringsgrundlaget fra 2022 beskrives det, at kommunerne skal have ”bedre muligheder for at inddrage frivillige foreninger i velfærdssamfundet, så de f.eks. kommer til at spille en større rolle på skoler og på ældrecentre” (Regeringsgrundlaget, 2022, s: 50). I følgende undersøgelse ønsker vi at måle temperaturen på, hvordan det står til med disse samskabelsesmekanismer i vores kommune, da foreningslivet i Frederikshavn Kommune rummer et stort netværk af frivillige foreninger og frivillige kræfter. Der er i øjeblikket registreret 247 folkeoplysende foreninger, og der var 83 ansøgninger til §18 midler fra frivillige sociale foreninger i 2023. I Frivilligcenter Frederikshavn har vi 98 medlemsforeninger. Vi ønsker at undersøge disse samskabelsesmekanismer gennem interviews med 4 politikere fra kommunen; Det drejer sig om borgmester, Birgit S. Hansen, formand for Børne- og Ungdomsudvalget, Christina Lykke, formand for Social- og Sundhedsudvalget, Ole Rørbæk samt formand for Kultur- og Fritidsudvalget, Peter Laigaard. Vi har udvalgt disse politikere til interview, da det i særlig grad er inden for disse forvaltninger, at der foregår et samspil med frivillige kræfter. Udover en status på, hvordan det på nuværende tidspunkt står til med samskabelsen mellem den frivillige – og offentlige sektor, ønsker

vi ligeledes at blive klogere på, hvordan vores politikere normativt ser, at frivillige kræfter i fremtiden kan bruges til at aflaste velfærdsstaten. Undersøgelsen afgrænses derfor til, hvordan man rent politisk ser på behovet for frivillige i den offentlige sektor, og hvordan samskabelsen mellem disse to sektorer skal struktureres. Vi kunne ligeledes have valgt at tage udgangspunkt i frivillige foreningers blik for denne samskabelse mellem den offentlige og frivillige sektor. For nuværende ønsker vi dog at blive klogere på den politiske vinkel, og et dyk nærmere ned i de frivilliges perspektiv på samskabelsen kunne dermed være et oplagt rum for videre undersøgelse.

Denne nysgerrighed er i særlig grad motiveret af de store besparelser, vi i forbindelse med budgetforhandlingerne oplever på en lang række velfærdsområder i kommunen. Vi finder det i Frivilligcenter Frederikshavn relevant at dykke ned i, hvordan det står til med disse samskabelsesprocesser i Frederikshavn Kommune generelt, og hvorvidt der fra kommunens side er et ønske om, at den frivillige sektor i fremtidens velfærdssamfund skal have en større, mindre eller uændret rolle. Kigger man nærmere på den nuværende politik for frivilligt socialt arbejde i Frederikshavn Kommune, vil man opdage, at ambitionerne og visionerne ligeledes er præget af et ønske omkring en højere grad af samskabelse. Samskabelse er således ét af fem pejlemærker for det fremtidige frivillige sociale arbejde, og det fremgår, at kommunen bestræber sig på at være tilgængelig for de frivillige og bakke op om nye aktiviteter og initiativer (Frederikshavn Kommune: Politik for frivilligt socialt arbejde). I samme ombæring gøres det klart, at de frivillige foreninger kan bidrage med nogle kompetencer – herunder en nærhed og tilstedeværelse - som kommunen ikke har samme mulighed for at tilbyde. Fra kommunal side ønsker man altså en fortsat inddragelse af frivillig arbejdskraft, fordi der bringes flere ressourcer og kompetencer i spil. På kommunens hjemmeside står det beskrevet, at den frivillige arbejdskraft ses som et positivt supplement til velfærden, men at samarbejdet aldrig må indgå i økonomiske overvejelser (Frederikshavn Kommune: Politik for frivilligt socialt arbejde). Spørgsmålet er, hvordan denne inddragelse og samskabelse skal udforme sig, og om der er nogle politiske dilemmaer og paradokser, man skal tage højde for.

Hernæst ønsker vi svar på, om der findes politikker, der kan bidrage til, at frivillige foreninger får de bedst mulige rammer og betingelser til at kunne udføre de opgaver, de brænder for. Dette er særligt i takt med, at der inden for den seneste årrække er opstået en form for ”professionalisering” af den frivillige sektor. Her har særligt lektor fra institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS,

Anders La Cour (2021), bidraget med viden om professionaliseringsbegrebet, og han påpeger bl.a., at den frivillige sektor er gået fra at være en modsætning til offentlige ydelser, til i højere grad at være et metodisk redskab, der tilbyder evalueringsformer og kurser til borgere, og som det offentlige kan trække på. Den frivillige sektor er altså i langt højere grad blevet struktureret og målrettet i dens indsatsområder, og dette vil ligeledes blive uddybet i undersøgelsens metodeafsnit (La Cour, 2021). Vi ønsker i undersøgelsen svar på, hvorvidt denne professionalisering er gavnlig for de frivilliges indsats.

Af generelle fund inden for den frivillige sektor, peger en undersøgelse fra CFSA på, at de frivillige i dag bruger færre timer på frivilligt arbejde, end det var tilfældet tidligere. Man hører ofte, at der bliver færre og færre frivillige, men dette er faktisk ikke tilfældet. Procentvis arbejder omkring 40% af danskerne frivilligt, og dette tal har været nogenlunde konstant de sidste 15 år. Dog er der sket en ændring i måden, hvorpå vi er frivillige. I år 2004 brugte den gennemsnitlige frivillige omkring 17 timer om måneden på frivilligt arbejde, men dette tal er faldet til 14 timer om måneden i 2021. Endvidere tyder det på, at mange af de frivillige i dag er tilkøbet den frivillige sektor på en anden måde; Næmlig mere episodisk. Det vil sige, at de frivillige ikke i lige så høj grad binder sig til en forening eller organisation, men i højere grad er frivillige til arrangementer, som maksimalt løber over nogle dage (Frivillighedsundersøgelsen, 2019-2021 s: 45-46).

I Frivilligcenter Frederikshavn ønsker vi at styrke og bygge bro mellem kommunale, frivillige og andre relevante aktører, således frivilligheden kan synliggøres og fremmes. Motivationen for at lave denne undersøgelse har derfor været at søge svar på, hvordan man rent politisk ønsker at facilitere dette samarbejde mellem frivillige og offentlige aktører. Vi ser i den forbindelse frivillighed og frivillige fællesskaber som et fundament for en generel sundhed og mental trivsel, og dette synspunkt bakkes desuden op af Social-og Boligstyrelsen. De tilføjer således, "Forskning viser, at mental sundhed fremmes gennem deltagelse i aktiviteter, sociale fællesskaber og meningsfuldhed for den enkelte" (Rasmussen, 2023). Derudover taler det også ind i, hvad de beskriver om omgivelsernes påvirkning af individets mentale sundhed, samt at det kræver en aktiv handling af deltageren for at kunne nå derhen (Rasmussen, 2023). For Frivilligcenter Frederikshavn er en investering i frivillige foreninger og projekter derfor en samfundsmæssig gevinst, idet de frivillige fællesskaber netop forebygger mental sundhed og mistrivsel. Derfor er det også ærgerligt, når det er nødvendigt at der spares på de kommunale budgetter inden for frivillighed – det gælder eksempelvis

§18-midler. Vi ønsker derfor at blive klogere på, hvordan vores politikere ser, at man skal facilitere samarbejdet mellem frivillige foreninger og det offentlige.

Metode:

Vi har gennem en induktiv tilgang været ude og indsamle egen empiri hos forskellige udvalgsformænd i Frederikshavn Kommune i form af kvalitative interviews. Brugen af kvalitative interviews giver et større indblik i vores genstandsfelt, og det bliver dermed også mere dybdegående. Det var forudbestemt, at vi ville spørge ind til frivillighed i kommunen af de nævnte politikere, men det viste sig at blive en semistruktureret tilgang, som gav mening for os, idet vi ønskede en mere naturlig dialog med opfølgende spørgsmål. Interviewene kunne altså fravige fra den planlagte struktur, som vi havde opsat gennem en interviewguide. Vi lavede i forbindelse med interviewguiden spørgsmål, som passede til den semistrukturerede tilgang, og som politikerne skulle forsøge, at svare på angående vores undersøgelse. De blev alle briefet om, at vi skulle bruge det i undersøgelsen, og vi fik derfor også deres samtykke til at udføre interviewet med en lydoptagelse. I og med det har været en kvalitativ metode, som vi har anvendt i undersøgelsen, forholder vi os også til, at vi har fortolket og haft de konstruktivistiske briller på den empiri, vi har analyseret i undersøgelsen.

Teori:

I følgende afsnit vil det blive beskrevet, hvordan vi i undersøgelsen bruger begrebet samskabelse. Dertil følger først en definition, hvorefter begrebet vil blive operationaliseret og afgrænset, så det passer til det undersøgte, som netop er en status på, hvordan den nuværende samskabelse opleves politisk i Frederikshavn Kommune, samt hvilke visioner politikerne har for samskabelsen i relation til fremtidens velfærd. Herefter følger en uddybning af, hvordan samskabelse skal forstås ud fra henholdsvis et New Public Management (NPM) – og et New Public Governance (NPG) styringsparadigme.

Definition af samskabelse

For at kunne forstå samskabelsesprocesserne i Frederikshavn Kommune, er det først og fremmest vigtigt med en grundlæggende forståelse af fænomenet. Inden begrebet operationaliseres, vil vi derfor starte med en definition af begrebet. Ifølge Social – og boligstyrelsen defineres samskabelse således:

”Samskabelse er en proces, hvor borgere, civilsamfundet, offentlige aktører og/eller private aktører

indgår i ligeværdige samarbejder om at udvikle innovative og langsigtede sociale løsninger på en kollektiv opgave eller et samfundsmæssigt problem” (Social – og Boligstyrelsen, 10/10-2019).

Det vil altså sige, at samskabelse overordnet set indebærer alle samarbejdsprocesser mellem offentlige institutioner og civilsamfundet/private aktører. I følgende undersøgelse afgrænses der dog til udelukkende at dykke ned i de visioner og idéer, der er for samskabelsen mellem offentlige – og frivillige institutioner. Hensigten med samskabelsen i sin rene grad er, at det offentlige udnytter nogle ressourcer hos den frivillige sektor med henblik på at skabe koordineret velfærd. Det kan på den måde siges, at flere kompetencer og ressourcer bringes i spil i det samarbejde. Et eksempel på det kan potentielt være, at frivillige foreninger arbejder med velfærd anderledes end kommunen, hvor der er mulighed for mere brugerinddragelse. Med dette forstås, at frivillige foreninger har bedre mulighed for at komme tættere på borgerne og opbygge en mere personlig relation. Endvidere er den frivillige sektor – i en tid med store kommunale velfærdsbesparelser – en oplagt arbejdskraft at vende sig imod for det offentlige, idet frivillige foreninger med deres arbejdskraft tilbyder en udgiftsneutral udvidelse af velfærdsservices (Frederiksen & Grubb, 2021, s. 15). Ideelt samarbejder de to sektorer om at udvikle, udforme, implementere og levere disse velfærdsoverrettede indsatser på en måde, hvor det giver borgere bedre, flere eller anderledes tilbud (Ibid, s. 7). Det er altså hensigten, at begge parter – ud fra et ligeværdighedsprincip – bidrager til at udvikle og forbedre de eksisterende velfærdsydelser.

I den forbindelse er det dog værd at indskyde, at det teoretiske ikke altid følger det praktiske, og at der kan opstå modstridende interesser mellem den offentlige – og den frivillige sektor. Det kan siges, at frivilligheden langt hen ad vejen er drevet af en form for spontanitet og frihed. Dette skal forstås sådan, at de frivillige ikke binder deres arbejde op på kontrakter eller lignende, men at de altid har mulighed for at skrue ned for mængden af arbejde eller sige fra. Dette kan som udgangspunkt ses som en udfordring for det offentlige, der i sin levering af serviceydelser har brug for en vished om, hvad de kan forvente af de frivillige, samtidig med at de har nogle lovforpligtigelser, regelstyring og kvalitetssikring, de skal overholde. Omvendt kan lige netop denne regelstyring og kvalitetssikring være en udfordring for de frivillige, som har kritiseret den offentlige sociale service for blandt andet at have en distanceret og umyndiggørende tilgang til brugerne (Ibid, s. 16). Der kan altså afkodes forskellige interesser mellem den offentlige – og den frivillige sektor, når det kommer til leveringen af velfærdsydelser.

På trods af at samskabelsens gode teoretiske intentioner som værende demokratisk fremmende under civilsamfundets mulighed for at påvirke de offentlige velfærdstilbud, peger en konklusion fra

SAMAKT-projektet fra Aalborg Universitet (2021) på, at det offentlige inddragelse af civilsamfund ofte er begrænset i praksis. På den ene side ser projektet, at både de frivillige og offentlige aktører har en interesse i, at de frivillige foreninger kan forbedre og udvikle de offentlige velfærdstilbud, men at denne udvikling ofte bremses af kommunale budgetter, demokratisk kontrol og reguleret lovgivning. Dette efterlader altså en begrænset mængde af mulighed for indflydelse på offentlig service hos de frivillige foreninger (Frederiksen & Grubb, 2021, s. 70). I analyseafsnittet ser vi nærmere på, hvordan politikerne i Frederikshavn Kommune ønsker at de frivillige foreninger skal have mulighed for at yde indflydelse på den offentlige velfærdsservice.

Samskabelse set fra forskellige styringsparadigmer

Anne Tortzen, som har skrevet en ph.d. om ledelse og samskabelse ved Roskilde Universitet, uddyber, hvordan man kan forstå samskabelsen ud fra forskellige styringsparadigmer. Hun skelner her mellem en empowerment (selvbestemmelse) – og en effektivitets-forståelse af samskabelse

Selvbestemmelses-forståelsen af samskabelse

Dette begreb henviser til en forståelse af samskabelsen, der kredser om civilsamfundets – herunder frivillige foreningers – mulighed for at indgå som aktive parter i skabelsen og implementeringen af velfærdsydelser. Ud fra en New Public Governance (NPG)-forståelse fremhæves altså civilsamfundets og borgerens mulighed for at påvirke og udvikle den politiske og sociale dimension af velfærdssamfundet (Tortzen, 2017, s. 10). Dette vil med andre ord sige, at det er et spørgsmål om magtfordeling, hvor det offentlige i højere grad lader civilsamfundet være medbestemmende, når det kommer til, hvordan velfærdsydelser skal implementeres og produceres. Motivationen for denne forståelse af samskabelsen er, at borgere og civilsamfund opnår en højere grad af empowerment, som kort fortalt refererer til individers grad af kontrol og ejerskab over beslutninger, der påvirker deres levevilkår og hverdag. Heri ligger der altså ligeledes et uforløst demokratisk potentiale for borgere og civilsamfund. For at koble denne forståelse til undersøgelsens kerne, udformer denne form for samskabelse sig altså, når frivillige foreninger får lov at være medbestemmende i forhold til, hvordan de kan være med til at levere velfærdsservice til borgere. Det bør i den forbindelse understreges, at samskabelsen i praksis ikke altid udmønter sig, som det er teoretisk tiltænkt. Med dette menes, at forskning peger på, at civilsamfund kan indtræffe i processen på tre forskellige stadier i skabelsen af offentlige velfærdsydelser – det kan være som co-initiator, co-designer eller co-implementer (Tortzen, 2017, s. 11). I praksis inddrages civilsamfundet oftest i processen som coimplementers, hvilket vil sige, at de først indtræder, når velfærdsydelserne er designet og skal

implementeres. Der kan altså være mange politiske ambitioner om, at civilsamfund og frivillige foreninger skal have mulighed for at påvirke og designe de velfærdsydelser, de skal være med til at levere, men i praksis er det oftest det offentlige, som tilrettelægger disse politikker, hvorefter frivillige foreninger bliver tilkøbt med pre-definerede arbejdsopgaver.

Effektivitets-forståelsen af samskabelse

Denne forståelse af samskabelsesbegrebet har ikke fokus på, hvordan civilsamfundet har mulighed for at påvirke selve designet af velfærdsydelser, men snarere at civilsamfund og frivillige foreninger er en nødvendig kilde for at kunne levere de bedst mulige ydelser for det offentlige. Motivationen for samskabelsen er altså først og fremmest en øget effektivitet og kvalitetssikring af den generelle velfærd. Inddragelsen af den frivillige arbejdskraft ses altså her som en mulig løsning på knapheden af ressourcer inden for det offentlige, og den er dermed grundlagt ud fra et økonomisk rationale, hvor profitmaksimering er i fokus (Tortzen, 2017, s. 9). I relation til undersøgelsens genstandsfelt vil det sige, at samskabelsen i høj grad er domineret af en New Public Management – og generel effektivitetsforståelse, hvis samarbejdet med den frivillige sektor er præget af et motiv om, at det kan effektivisere velfærdsproduktionen. I undersøgelsens analyse afsnit vil vi dykke nærmere ned i, hvordan disse styringslogikker præger den politiske måde at tænke samskabelse på i Frederikshavn Kommune.

Styringslogikker i praksis

Styringslogikker er med til at præge, hvordan man forstår den politiske beslutningstagen i kommunen. Det er i vores undersøgelse opdelt i to dominerende paradigmer, New Public Management og New Public Governance. Ifølge professor, Jørgen Grønnegård Christensen, defineres NPM-forståelsen som “... en fællesbetegnelse for en række tiltag til effektivisering, smidiggørelse og brugerorientering af den offentlige sektor” (Christensen, 2023). Ifølge fortalerne for NPM, så var det et forsøg på at gøre op med det daværende bureaukrati, og dermed kom der en ny reformbevægelse som spredte sig fra 1980’erne samt årtierne efter (Christensen, 2023). Der er blandt andet fokus på at nedbryde top-down hierarkiet ved at anvende NPM som styringslogik, og den omtales oftest som et redskab af “bestiller-udfører-modellen” på grund af det overordnede politisk-administrative niveau bestiller opgaveløsning hos de udførende offentlige institutioner (Christensen, 2023). I frivillighedsundersøgelsen for Frederikshavn Kommune har vi ligeledes sat spørgsmålstegn ved denne professionalisering, som foregår ude i det frivillige sociale arbejde, hvor det til en vis grad efterspørges, at frivillige skal blive mere effektive i deres virke og dermed aflaste

det offentlige i forbindelse med de økonomiske besparelser i Frederikshavn Kommune. Områderne, som berører den frivillige sektor, skal altså bespares, og det kommer i kraft af det nye budget, som er blevet forhandlet. Behovet for flere frivillige i fremtiden er derfor blevet omtalt i interviewene af politikerne i og med, der bliver nødt til at være en form for handleplan i fremtiden. Derudover er NPM også medskaber til at sikre en god kvalitet i serviceydelserne til målgruppen. Denne vision taler Ole Rørbæk om i interviewet, hvor han nævner de store foreninger, som har en større kapital, hvorfor de også nemmere kan klare sig selv, og så må kommunen træde til, hvis de har behov for det. De midler, som kommunen stiller til rådighed, er blandt andet §18-midler, som foreninger kan søge om, men der kommer til at være flere afslag nu, hvor besparelserne er større. Rørbæk nævner desuden også mottoet “dem, der kan selv, skal selv”, som også afsætter et vist standpunkt i, at der ikke er så stort et rådighedsbeløb til foreninger som kan klare sig selv.

Den anden styringsform opstod i begyndelsen af det 21. århundrede, New Public Governance, og er i tråd med samskabelsesafsnittet. Her er det samarbejdet mellem civilsamfund og det offentlige, som er i fokus, hvor blandt andet frivillige foreninger kan præge beslutningstagen i dialogmøder med det offentlige. NPG-orienteringen anvendes også i offentlige forvaltninger, og gør det muligt at skabe offentlig værdi på en anderledes måde. Denne NPG-orientering har til formål at være mere innovativ, effektiv og demokratisk offentlig styret gennem ligeværdige samarbejder om komplekse problemløsninger og dannelse af fælles velfærdsgoder på tværs af den offentlige, private og frivillige sektor (Torfing & Triantafillou, 2017). Det skal dog siges, at NPG ikke er en mirakelkur, som over natten skaber balance mellem borgernes høje forventninger og et presset budget. Der kan ligeledes opstå dilemmaer ved at stå side om side med de andre styringsparadigmer NPM og bureaukratiet (Torfing & Triantafillou, 2017).

La Cour om samskabelse

I forlængelse af de forskellige måder, hvorpå man kan anskue samskabelsen mellem den offentlige – og den frivillige sektor, har Anders La Cour (Lektor på institut for Ledelse, Politik & Filosofi, CBS) ligeledes nogle bemærkelsesværdige betragtninger. Han har særligt forsket i de betingelser, der gælder for ledelse af frivillig arbejdskraft. I artiklen ”Ledelse af frivillige – når regler og værdier brydes” (2021) argumenterer La Cour for brugen af frivillige i den offentlige sektor ud fra Social- og Indenrigsministeriets ”Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige” (2013). I dette frivillighedscharter påpeges vigtigheden af et samarbejde mellem det offentlige og det frivillige, og det understreges, at det offentlige bør inddrage det frivillige i alle relevante

spørgsmål og sammenhænge (La Cour, 2021, s. 9). Dette inddragende perspektiv læner sig meget op ad NPG-forståelsen af samskabelse. Dog synes charteret at være splittet i forhold til, hvor meget medbestemmelse, den frivillige verden må have. På den ene side anerkendes de frivilliges autonomi i arbejdet, hvor frivilligheden skal have brede rammer til at udfolde sig, men samtidig understreges vigtigheden af, at de frivillige og det offentlige forventningsafstemmer i forhold til, hvilke arbejdsopgaver de frivillige må udføre, samt at deres opgaver helst skal være så konkrete som muligt. Ud fra dette diskuterer La Cour forskellen mellem regler og værdier, som synes at præge forholdet mellem den offentlige – og frivillige sektor.

Regler og værdier

Dette forhold læner sig i høj grad op ad de modstridende interesser, der er mellem den offentlige – og frivillige sektor, og som kort blev skitseret ovenfor. La Cour forklarer, hvordan der er en dobbelthed i strategien for samskabelsen med de frivillige i charteret, idet der på den ene side lægges op til, at de frivillige bliver sat fri, så de kan udfordre det offentliges traditionelle måde at producere velfærdsydelser på, samtidig med at der skal være en klar forventningsafstemning i forhold til, hvem der gør hvad (La Cour, 2021, s. 9). Denne dobbelthed giver altså kommunerne mulighed for selv at fortolke, hvordan de vil inkorporere den frivillige arbejdskraft i den offentlige sektor, og dette vil vi dykke dybere ned i under analyseafsnittet.

Både i Kommunernes Landsforening (KL), Fag og Arbejde (FOA) og CFSA tolkes charteret ud fra, at det er højest nødvendigt, at der formuleres klare arbejdsopgaver mellem frivillige og professionelle. I FOA ønsker man, at disse grænser sættes op, så man undgår at underminere de professionelles faglighed, og så de ansatte ikke skal spille ressourcer på at klæde de frivillige på til deres arbejde og undgå unødigt konfliktløsning (Ibid, s- 9-10). Hos KL er der i højere grad fokus på, at det anses som god ledelse, at de frivillige ved præcis, hvad de kan forvente af arbejdet, så der ikke opstår uforudsete arbejdsopgaver, der kan påvirke motivationen og engagementet negativt hos de frivillige (ibid, s. 9-10). Denne klare forventningsafstemning og klare grænser mellem frivillig – og faglig arbejdskraft er det, La Cour vil definere som regler i den enkelte organisation. Det skal dog gøres klart, at både KL, FOA og CFSA fuldt ud anerkender det arbejde, som den frivillige sektor bidrager med.

Kigger vi derimod på en anden tolkning af charteret og anser de frivilliges autonomi og tætte kontakt med brugerne som et vigtigt værdigrundlag for samarbejdet, kan pre-definerede regler måske komme til at fylde mindre. Her skal den frivillige arbejdskraft altså ses som en værdi i den

måde, den er udformet på, og dette kan give udfordringer for de tydelige regler. Med dette forstås, at der ofte kan opstå gråzoner og uklare grænser inden for visse velfærdsområder, hvor det er svært på forhånd at afgøre, hvad en frivillig må sammenlignet med en professionel. Tidligere forskning har peget på, at disse grænser er umulige at definere politisk på forhånd, og at disse grænser er til konstant forhandling mellem de frivillige og professionelle aktører. Derfor er det interessant at undersøge, hvordan man i Frederikshavn Kommune ønsker at definere forholdet mellem frivillige og professionelle, og om der måske er nogle grænser, der kan rykke sig, så den frivillige arbejdskraft i højere grad kan "blive sat fri". Dette kan være ud fra et rationale om, at det giver nogle økonomiske fordele, men det kan ligeledes være ud fra en anerkendelse af, at den frivillige sektor har nogle kompetencer og ressourcer, som er relevante at bringe i spil inden for det offentlige. Som tidligere beskrevet kan dette være i form af, at de frivillige i højere grad har mulighed for at være mere brugerinddragende, og at de frivillige på mange områder har mulighed for at komme tættere på borgere og danne en mere personlig relation. Over for dette perspektiv har vi dog også en faglighed og en stor velfærdssektor, som vi i mange år har været stolte af i Danmark. Det er hos FOA en pointe, at de professionelle kan opleve det som underminerende og truende, hvis de frivillige kommer til at fylde mere i det daglige arbejde. Det er altså en interessant diskussion, hvor meget de frivillige skal fylde inden for den offentlige velfærdsstat.

Analyse:

I følgende analyse vil vi dykke ned i undersøgelsens empiri, som er indsamlet gennem semistrukturerede interviews med fire byrådspolitikere. Dette har været med henblik på at skabe overblik over, hvordan man fra politisk side ønsker at udnytte den arbejdskraft og de ressourcer, som frivillige foreninger bidrager med inden for velfærdsområdet i Frederikshavn Kommune.

Status på den frivillige sektor i Frederikshavn kommune

Som det er beskrevet i undersøgelsens problemfelt, har der været en lang og stolt tradition for frivillighed i Danmark. Dette er ingen undtagelse i Frederikshavn kommune, og den frivillige indsats er også noget, der bemærkes af vores interviewede politikere. De påpeger alle, hvordan frivillige kræfter – organiseret som uorganiseret – bidrager til at aflaste velfærdsstaten på eksempelvis plejecentre og skoler. Ligeledes fremhæves nødvendigheden heraf, hvilket eksempelvis begrundes med de demografiske udfordringer, der opleves på ældrecentre i og med ældre lever længere. Det gøres dog også klart, at der er udfordringer forbundet med den frivillige sektor. Her fremhæves der eksempelvis bureaukratiske barrierer, som flere af politikerne mener, der bør kigges

ind i. De bureaukratiske barrierer dækker blandt andet over det administrative arbejde som indgår i en forening såsom gebyrer i en forening. Det vurderes via observationer, at de bureaukratiske barrierer i den frivillige sektor besværliggør processen for det at være frivillig. Dette taler ind i, hvad Christina Lykke (SF) beskriver som en nødvendighed for nye nationale politikker, at *”... når der skal være en bestyrelse og kasserer dræber det folks engagement. Man skal passe på med at lave foreningsarbejdet sådan. Gøre det mere enkelt og så tror jeg ikke, det ville være så svært at rekruttere”*.

Peter Laigaard (C) stiller sig ligeledes yderst kritisk over for de bureaukratiske barrierer, der for ham er *drænende* for det frivillige engagement. Til et spørgsmål om, hvorledes New Public Management (NPM) og øget kvalitetssikring kan være gavnligt, hvis de frivillige foreninger i fremtiden skal fylde mere i den offentlige sektor, svarer han således: *”Kvalitetssikring, målbare resultater og effektivisering bliver drænende, når det kommer til frivilliges motivation... Vi er et tillidssamfund, og New Public Management kommer til at dræbe den frivillige sektor på sigt”*.

Frivillighedens indflydelse på fremtidens velfærd i Frederikshavn Kommune

Med udgangspunkt i samskabelsesbegrebet står det klart, at de interviewede politikere i kommunen mener, at der i fremtiden vil være et øget behov for, at frivillige sociale foreninger i højere grad varetager flere velfærdsopgaver. På trods af Laigaards kritiske forhold til NPM i den offentlige sektor, synes politikernes motivation for i højere grad at inddrage frivillige foreninger i den kommunale velfærd dog at være motiveret af netop en NPM-forståelse af samskabelse. Dette tolkes ud fra, at behovet for frivillighed i høj grad synes at være motiveret af de stigende besparelser på den kommunale velfærd, samtidig med at der sker strukturelle ændringer i befolkningen, hvor vi eksempelvis bliver ældre og ældre. Dette bidrager til at øge presset på velfærdssamfundet, og der kan argumenteres for, at de frivilliges rolle i forhold til fremtidens velfærd er motiveret af en NPM-orienteret samskabelse. Laigaard selv siger:

”Den frivillige sektor har et engagement, og der bliver mere og mere brug for sociale foreninger i takt med samfundsudviklingen. Folk styrtbløder på arbejdsmarkedet, pensionsalderen sættes op osv. Der er kommet flere ting, som vi kan kurere, folk bliver ældre, teknologien har ikke nødvendigvis gjort noget godt ift. ensomhed. Der er brug for sociale foreninger, så vi kan undgå ensomhed og andre store problematikker”.

Det er typisk forventeligt, at særligt de højreorienterede partier vil argumentere for et øget brug af frivillige i det offentlige, idet de ikke udgør en udgift for det offentlige. I den forbindelse siger

Laigaard også, at han ikke kan se, hvordan kommunen skal kunne tage sig af et emne som ensomhed – derimod hylder han de frivillige foreninger, der forsøger at bekæmpe den stigende ensomhed. Også Ole Rørbæk (S) ser det som en nødvendighed, at de frivillige kommer til at fylde mere i den offentlige velfærd – dette er særligt begrundet i de store kommunale besparelser i Frederikshavn Kommune:

”Det bliver nødvendigt at få en endnu stærkere frivillig sektor, for vi kan ikke blive ved at få penge til den sociale sektor, hvis vi tager udgangspunkt i den. Vi har ni år i træk skulle spare her i kommunen – vi har sparet 1% ni år i træk nu. Det er klart, at vi er nødt til at skulle indrette det anderledes, for der kan ikke blive ved med at være penge nok til de krav, vi sætter til velfærdssamfundet. Vi skal holde det ved lige og udbygge det alt det, vi kan, men vi når et punkt på et tidspunkt – og jeg tror vi har nået det – hvor vi er nødt til at omstrukturere”.

Her gøres det altså klart, at de frivillige skal spille en større rolle inden for den kommunale velfærd, fordi der er så store besparelser på området. Den frivillige arbejdskraft er gratis, og denne kan altså udnyttes til at aflaste velfærdspersonalet til en vis grad. Som tidligere påpeget udgør den frivillige sektor en udgiftsneutral udvidelse af velfærdsservice, og det er netop det, Rørbæk henviser til med en *omstrukturering*. Som påpeget i undersøgelsens indledning er det dog relevant at bemærke, at der under kommunens politik for frivilligt socialt arbejde er nedskrevet, at den frivillige arbejdskraft ses som et positivt supplement til kommunale indsats, men at den ikke må *indgå i økonomiske overvejelser*. Her er der altså noget, der kan tyde på, at de seneste budgetforhandlinger har åbnet op for en politisk erkendelse af, at den frivillige arbejdskraft er nødvendig at tænke ind i kommunale indsats, hvis der fortsat skal leveres velfærdsservice på et vant niveau – eller hvad Rørbæk refererer til som *de krav, vi sætter til velfærdssamfundet*.

Undersøgelsen empiri gør det dog også klart, at der er flere forbehold, vores politikere har for øje i forbindelse med implementeringen af frivillig arbejdskraft inden for den offentlige sektor. Ikke overraskende fremhæver de venstreorienterede politikere fagbevægelsens indflydelse på de offentligt ansatte, og at de frivillige *”ikke må tage arbejdet fra nogen”*, som Christina Lykke (SF) påpeger det:

”De seneste år er der blevet større behov for, at det frivillige arbejde kommer ind – dels fordi vi er økonomisk presset, og dels på grund af strukturelle ændringer i samfundet. Der er dog en masse fagforeningspolitik i det, og de frivillige må ikke tage arbejdet fra nogen. Det er vigtigt, at den

frivillige arbejdskraft er motiveret af en lyst til at hjælpe og ikke af ressourcemangel fra kommunens side. Det er vores opgave som kommune at gøre det smidigt og enkelt at deltage”.

Ud fra ovenstående citat kan det fremhæves, at Lykke ikke ønsker at gøre brug af den frivillige arbejdskraft som led i en spareøvelse. Hun negligerer dog ikke nødvendigheden af, at de frivillige i fremtiden kommer til at fylde mere i den offentlige velfærdsservice, men hun lægger vægt på, at den frivillige arbejdskraft skal inkorporeres i samarbejde med fagbevægelsen. Som vi tidligere har påpeget, har FOA nogle klare interesser i, at de frivillige ikke må underminere de fagprofessionelle eller skabe unødvendige ansvarsområder for dem i forhold til at lede de frivillige. Når Lykke bakker op om fagbevægelsens interesser for de professionelle, deler hun altså ligeledes fagbevægelsens fortolkning af, hvordan de frivillige skal implementeres inden for den offentlige velfærd, hvilket skal ske ud fra nogle klare regler samt forventningsafstemning. Synspunktet om at de frivillige ikke må tage arbejdet fra nogen, bakkes op af Rørbæk, der siger således:

”Det primære problem er jo mangel på ressourcer. De frivillige kan her bidrage til at aflaste velfærdssystemet. Her skal man jo dog passe på, for de må ikke gå ind og tage jobs fra andre, så der skal måske ligeledes et samarbejde op at køre med fagbevægelsen. Frivillige skal ses som et supplement”.

Der ligger altså et klart budskab fra de venstreorienterede partier om, at de frivillige kræfter ses som et supplement til velfærdssystemet, og at deres arbejdskraft skal implementeres på bedst mulig vis.

Ud fra politikernes svar tolkes det, at dette er ud fra en sikring og kontrol af, hvad de frivillige må håndtere af arbejde, men hvordan den frivillige arbejdskraft konkret skal udmøntes i samarbejde med det offentlige, findes der dog ikke nogle konkrete bud på. Borgmester, Birgit Hansen, ser det i højere grad som en proces, hvor den offentlige – og frivillige sektor i samarbejde skal finde ud af, hvor meget man kan forlange af den frivillige arbejdskraft.

”Vi skal passe på med at have løsningen på forhånd med eksempelvis kontrakter (...), der skal meget mere proces til. Kan vi tillade os for fremtiden at lave lidt mere forpligtende samtaler? Det er noget af det, jeg er meget optaget af, og det er noget af det, kommunen er meget optaget af. Det er rigtig fint, når frivillige bidrager med generelle praktiske opgaver, men det skal forblive frivilligt, så man ikke laver eksempelvis rengøringsaftaler på seks måneder. Det er ikke sådan, vi har bygget vores velfærdssamfund op”.

I dette citat ses der nogle klare elementer fra NPG-forståelsen af samskabelse. Det er altså en politisk målsætning, at den frivillige sektor skal have indflydelse og medbestemmelse, når det kommer til spørgsmålet om, hvor meget den må fylde i forbindelse med varetagelsen af velfærdsopgaver. I den forbindelse fremhæver borgmesteren et eksempel med et møde med Ældresagen omkring initiativet ”ældre hjælper ældre”, hvor flere af de frivillige peger på, at arbejdsopgaverne kan blive for omfattende for dem. Det er ikke det, der er hensigten med frivilligheden. Lige netop denne udfordring blev også påpeget i teoriafsnittet, hvor den frivillige sektor kan møde udfordringer i mødet med det offentlige. Disse udfordringer omhandler det offentliges interesser i nogle bestemte kvalitetskrav, der skal overholdes. (Se afsnit: Definition af samskabelse). Tværtimod er arbejdskraften hos de frivillige drevet af en interesse og frihed, og borgmesteren udtrykker, at kommunen ikke må ”*Tage luften ud af engagementet, fordi man kræver for meget*”. Heri ligger der også implicit en forståelse af, at den frivillige sektor – efter dialog med kommunen – selv skal være med til at planlægge, hvor meget man kan bidrage med.

Vi ser også tegn i undersøgelsen på, at der er områder, som ikke burde varetages af frivillige kræfter i form af et vist ansvar og faglighed, som ligger til opgaven. Det er ligeledes nødvendigt for de sårbare at blive mødt af en, som er klædt ordentlig på til opgaven, så der ikke sker fejl og svigt. Her må det offentlige og den frivillige sektor diskutere i fremtiden, hvad der kan varetages gennem en omstrukturering via en NPG-samskabelse.

I ovenstående citat er det dog også bemærkelsesværdigt, hvordan Hansen beskriver, at inkorporationen af frivillige er en *proces*, og at der ikke skal fokuseres på *langvarige kontrakter*. Hun er åben for spørgsmålet om, hvor meget frivillige i fremtiden skal fylde, men til et spørgsmål om, hvilke konkrete opgaver, de frivillige skal varetage, anerkender hun, at hun ”*ikke har svaret – det er meget mere en proces og en modning*”. Denne anerkendelse taler godt ind i det, La Cour kalder for gråzoner imellem hvilke arbejdsopgaver de frivillige må overtage fra professionelle. La Cour påpeger, at fordelingen af arbejdsopgaver mellem frivillige og professionelle ikke på forhånd kan defineres politisk, men at de derimod er til konstant forhandling mellem de to parter. De frivilliges arbejdskraft og engagement må ikke druknes i regler, men derimod skal den værdi, som de frivillige kan tilføre, inkorporeres i den offentlige velfærd. Dette synspunkt synes Hansen til en vis grad at dele, idet hun kalder det fremtidige samarbejde for en proces og en modning, som hun altså ikke har løsningen på med det samme. Omvendt beskriver hun, at der er flere arbejdsopgaver, de frivillige ikke må varetage, og dermed er der ting forbundet med samarbejdet, der skal defineres politisk:

”De skal ikke lave personlig pleje og andre faglige opgaver. De skal være et supplement, fx med læsehunde. Vi har tidligere fagprofessionelle, lærere og pædagoger, der kommer ind og spørger, om de kan hjælpe her, med læsecafé osv. Vi kommer dog også til at snakke om, hvor linjen den går; og vi må ikke gå på kompromis med fagligheden – vi er først og fremmest et velfærdssamfund, og der betales en del i skat til de her opgaver; og der er en kontrakt med det offentlige ift, hvad de tager sig af, og den kan godt flytte sig – det er der behov for – men vi har også en forventning til, at der er en streg et sted”.

Hansen anerkender altså, at der er nogle arbejdsopgaver, som er til forhandling, og hvor det offentlige skal være villige til i højere grad at lade sig influere af den frivillige sektor. Dette stemmer godt overens med en NPG-forståelse af samskabelsen, hvor den frivillige sektor må forhandle med det offentlige omkring hvilken rolle, de skal spille i samskabelsen. Dette stemmer desuden overens med den forskning, der peger på, at der inden for den offentlige velfærd er et utal af gråzoner, hvor det er uklart defineret, hvad de frivillige må varetage og hvad de ikke må. Ifølge La Cour må politikerne anerkende, at der inden for disse områder ikke kan fastlægges politik, der definerer samarbejdet mellem frivillige og professionelle. Derimod er disse gråzoner op til konstant forhandling mellem de frivillige og de professionelle, og arbejdsgangen skubbes dermed fra politisk hold og ud i en lokal kontekst. Når det så er sagt, gør Hansen det i citatet samtidig klart, at der er velfærdsområder, hun ikke er villig til at gå på kompromis med, og det er hun ikke ene om. Laigaard siger ligeledes, at det skal være det offentlige, som varetager opgaver såsom hygiejne, pleje og sikkerhed af ældre på baggrund af deres faglighed. Det betyder også, at det bliver en vurderingssag i forhold til, hvor grænserne går, og hvem der skal rammesætte dem. Hansen udtaler i forlængelse heraf et kommunalt ansvar, hvor *”Vi skal fra sag til sag vurdere, om vi overtræder nogle grænser – både ift. fortrængning af det, der er rigtigt arbejde, men også ift fagligheden”*. Heroverfor kan man også anskue diskussionen ud fra et mere forskningsbaseret perspektiv af La Cour, som sætter rammen for, at det ikke er alle kontekster, man kan ramme over en kam, og at der vil opstå en masse gråzoner i forbindelse med at skulle forhandle konstant om de frivilliges rum.

Opgaveløsning for fremtidens frivillige

For at frivillige kan indgå i fremtidens velfærd, kræver det altså det, der af Hansen bliver kaldt en *proces*, og som af Rørbæk defineres som en nødvendig *omstrukturering* af den kommunale velfærd. Peter Laigaard (C) har ligeledes nogle visioner for, hvordan frivilligheden i fremtiden skal se ud, men som formand for Kultur og Fritidsudvalget, er det i højere grad de folkeoplysende foreninger,

der optager Laigaard. Inden for disse foreninger oplever han, at medlemstallene styrtdykker, og han er derfor optaget af en ny måde at tænke frivillighed på. For Laigaard handler det om at skabe partnerskaber på tværs af frivillige foreninger og mellem frivillige foreninger og kommunen: *”Der er behov for nye konstruktioner og partnerskaber med andre. Vi skal lade nogle penge følge disse partnerskaber og danne nogle nye konstruktioner. Sociale foreninger kunne godt have en del af det, for det er ikke nødvendigvis de folkeoplysende foreninger, som leverer varen”*. Ud fra dette citat ses det altså, at Laigaard ønsker at nytænke den frivillige sektor på en måde, hvor der skal dannes partnerskaber på tværs af eksempelvis folkeoplysende foreninger og frivillige sociale foreninger, fordi de folkeoplysende foreninger mister medlemmer og dermed frivillig arbejdskraft. Et potentielt samarbejde vil for fremtiden betyde, at megen af den støtte (eksempelvis medlems – og aktivitetsstøtte), som de folkeoplysende foreninger får kommunalt også vil følge de sociale foreninger – og som Laigaard selv indskyder, kan dette i højeste grad være nødvendigt, fordi der i Frederikshavn Kommune vil blive skåret 50% i §18 midlerne over de næste tre år.

Af konkrete politiske initiativer nævner Hansen ‘Buurtzogmodellen’ som en mulig inddragelse af frivillige kræfter i den kommunale velfærd. Af Ældre Sagen defineres ‘Buurtzogmodellen’ som; *“... En model, der bygger på, at sygeplejersker organiserer arbejdet i selvstyrende teams. Og at de ansatte i teamet har et tæt samarbejde om at skabe værdi i den ældres liv med pårørende, frivillige, naboer og andre”* (Ældre Sagen, 2023).

Ligeledes peger Ældre Sagen på, at Buurtzog-modellen forsøger at skabe værdi i ældres liv samt blive anerkendt i flere kommuner, og det har Borgmester Hansen også bemærket:

“Vi kommer til i Frederikshavn Kommune at arbejde meget mere med den hollandske model, der hedder Buurtzog – den handler dels om selvstyrende teams omkring nogle ældre, fordi det minimerer antallet af timer på ledelse og administration, men vi kommer også til at kigge på det frivillige aspekt i det, hvor eksempelvis naboer og andre bidrager til at sørge for den ældre”.

Ud fra dette perspektiv, beskriver Buurtzog-modellen en NPG-orientering på baggrund af samarbejdet, som sker på tværs af de faglige og civilsamfundet. Det er altså et eksempel på, hvordan eksempelvis naboer og andre kan blive inddraget som frivillige i forbindelse med varetagelsen af ældre borgere. Det er dog vigtigt for Borgmesteren, at faglighed, sikkerhed og fejl i Buurtzog-modellen prioriteres, i og med det er en udsat målgruppe, som skal varetages. Her tilføjer La Cour også et vigtigt aspekt i forhold til relationen med borgeren, hvor frivillige har større chance

for at komme tættere ind på borgeren, og det virker som en mere brugerinddragende mulighed, end at det er kommunalt ansatte, som gør det hele. Det støtter Ældre Sagen op om på deres hjemmeside, *“Små teams giver mulighed for større kendskab til den ældre, og den ældre kan omvendt opleve bedre kontinuitet med færre ansatte, et personligt kendskab og dermed øget nærvær, samt bedre sammenhæng i indsatsen”* (Ældre Sagen, 2023).

I forlængelse af de tidligere pointer omkring forventningsafstemning mellem de frivillige, professionelle og kommune, har Hansen ligeledes en holdning til, hvordan relationen mellem de frivillige og det offentlige bedst faciliteres:

“Vi skal forventningsafstemme - dialogmøder, debatter osv. skal danne rammen for dette. Vi skal snakke med ældre, pårørende, personale osv. på forskellige områder om, hvad kan lade sig gøre, og på et tidspunkt har vi så flyttet os lidt i forhold til, hvad de frivillige må. Når nogen kommer ind og supplerer, er det ikke fordi, de ønsker at tage nogens job, men fordi de gerne vil gøre en indsats, og der kan vi som kommune bidrage med at sætte rammen for, hvornår de frivillige skal gå væk”.

Dialogmøder mellem det frivillige og det offentlige er for borgmesteren altså et effektivt værktøj til at definere hvilke roller, de frivillige må spille. Det fremhæves altså som et redskab, som de frivillige kan benytte sig af i forhold til at yde indflydelse og definere egen rolle i den offentlige velfærdsservice. Dette stemmer enormt godt overens med selvbestemmelsesforståelsen af samskabelse, hvor de frivilliges mulighed for at påvirke egen indflydelse på implementeringen af velfærd er i fokus. Desuden bliver der snakket om at rykke på grænsen for, hvilken type af arbejde de frivillige må varetage, og hvad de ikke må varetage. Det er lige netop denne konstante forhandling, der af La Cour påpeges mellem frivillige og professionelle aktører. Dette kan være en indikator på et politisk ønske om, at den frivillige arbejdskraft i højere grad sættes fri, men at det skal ske i overensstemmelse med de professionelle aktører.

Konklusion:

I denne undersøgelse af frivilligheden i Frederikshavn Kommune, har vi forsøgt at finde svar på, hvorvidt vores lokale politikere for fremtiden ønsker, at den frivillige arbejdskraft skal spille en større rolle, når det kommer til leveringen af kommunale velfærdsydelser. Herudover har vi spurgt politikerne ind til, hvordan disse samskabelsesprocesser bedst muligt fungerer, samt i hvilket omfang de frivillige kan bidrage til at aflaste den kommunale velfærd. Ud fra den analyserede empiri fremgår det, at alle de fire interviewede politikere for fremtiden ser et øget behov for inddragelse af frivillig arbejdskraft i den kommunale velfærdsindsats. Som det fremhæves af bl.a.

Rørbæk, er denne inddragelse særligt motiveret af øgede besparelser på velfærdsområdet. Der er altså presserende udfordringer inden for den kommunale velfærd i Frederikshavn, hvor den frivillige og udgiftsneutrale arbejdskraft ses som en del af løsningen. Det er dog relevant at bemærke, at det af Frederikshavn Kommunes hjemmeside fremgår, at inddragelsen af den frivillige arbejdskraft i den offentlige sektor ikke må ske ud fra økonomiske overvejelser. Denne måde at anskue samskabelsen mellem den frivillige og offentlige sektor er i høj grad præget af en effektivitets-forståelse af samskabelsen, som har rødder i NPM-paradigmet – det vil sige, at det i særlig grad netop er af økonomiske overvejelser, at de frivilliges arbejdskraft skal implementeres i kommunalt regi, fordi der i den forbindelse vil være økonomiske fordele at hente. Inddragelsen af frivillig arbejdskraft i den offentlige sektor er rent politisk motiveret af økonomiske besparelser. En anden måde at anskue frivilliges indflydelse på den kommunale velfærd kunne være gennem en større mængde af investeringer i frivillige projekter og fællesskaber, der gavner den mentale sundhed og trivsel. Dette er samtidig et udtryk for en anerkendelse af de sociale fællesskaber, der på sigt forebygger psykiske lidelser, hvormed investeringen kan blive en stor samfundsmæssig gevinst. Denne undersøgelse er der dog en afgrænset til, at det udelukkende er ud fra et politisk perspektiv, vi undersøger samskabelsen, og her er særligt det økonomiske perspektiv blevet fremhævet.

Når det er sagt, at politikerne i højere grad ønsker at inddrage de frivillige i den kommunale velfærd, er der dog også en række forskellige punkter, politikerne ikke vil gå på kompromis med. Særligt Lykke og Rørbæk fremhæver de fagforeningsrelaterede dilemmaer, der er forbundet med den frivillige arbejdskraft i den offentlige sektor. Herunder gælder det, at de frivillige ikke må tage arbejdet fra nogen, samtidig med at det at lede de frivillige ikke må blive en ekstra byrde for de fagprofessionelle. Det påpeges desuden, hvordan de frivilliges engagement for nogle professionelle aktører kan ses som en underminering af deres faglighed, og denne udfordring mener Lykke såvel som Hansen bør håndteres gennem øget forventningsafstemning mellem de frivillige og professionelle. I den forbindelse understreges det af både Laigaard og Hansen, at der er en række områder inden for særligt hygiejne og pleje, der ikke kan gå på kompromis med faglig arbejdskraft. Denne forventningsafstemning og pre-definerede regler for den frivillige arbejdskraft kritiseres dog af La Cour, som i højere grad ser, at den frivillige arbejdskraft ligeledes bør implementeres i den offentlige sektor med et blik for den autonome og fleksible værdi, de frivillige kan tilføre. Ifølge La Cour er der behov for et pre-defineret regelsæt, som de frivillige og professionelle aktører kan følge, men samtidig skal den relationelle og brugernære værdi fra de frivillige prioriteres. Herunder gælder det, at der i mødet mellem frivillige og professionelle aktører ud fra forskningen vil opstå

gråzoner imellem, hvilke opgaver der skal håndteres af hvilke aktører. Dette kan meget vel forstås som det, Hansen kalder en modning og proces i samskabelsen, som også er en anerkendelse af, at der er en konstant forhandling mellem frivillige og professionelle aktører i forhold til, hvilke opgaver frivillige må varetage. Dialogmøder og debatter ses af borgmesteren som et godt værktøj til, hvordan der kan blive skabt overensstemmelse mellem politisk hold, den offentlige – og den frivillige sektor i forhold til, hvordan samskabelsen i fremtiden skal se ud i Frederikshavn Kommune.

Litteraturliste:

Center for Frivilligt Socialt arbejde (2021) Det frivillige sociale engagement i Danmark,

https://frivillighed.dk/files/media/document/Frivilligrapport%202019-2021_0.pdf

Christensen, Jørgen (2023) New Public management, Den Store Danske, tilgået d. 11/12-2023

https://denstoredanske.lex.dk/New_Public_Management

Frederiksen, M., & Grubb, A. (2021). *Den Svære Samskabelse: Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*. Aalborg Universitetsforlag

Frederikshavn Kommune, Politikker og visioner: Politik for frivilligt socialt arbejde,

<https://www.frederikshavn.dk/politik/byrad/politikker-og-visioner/politik-for-frivilligt-socialt-arbejde/> tilgået d. 11/12-2023

La Cour, Anders, (2021) *Ledelse af frivillige - når regler og værdier brydes*, Public Governance Research, Doi:

10.22439/pgr.v6i0.617 <https://rauli.cbs.dk/index.php/PGR/article/view/6174/6783>

Rasmussen, Marianne, Mental sundhed Fra Social- og Boligstyrelsen.dk

<https://vidensportal.dk/voksne/recovery/mentalsundhed?fbclid=IwAR0KvEL38pUchSFucVfxAJW5i9eFanrYJc8VtY6WRsJwVM2G0AZlId4uICc> Tilgået d. 11/12-2023

Torfig, J., & Triantafillou, P., (2017). *New Public Governance på dansk*. Akademisk forlag

<https://www.akademisk.dk/new-public-governance-paa-dansk>

Tortzen, Anne (2017) *Samskabelse som fortælling og praksis: Et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden*. Uden for Nummer, 2017(34), 4-13.

Ældresagen.dk (2023) Ældresagens holdning til Buurtzorg

<https://www.aeldresagen.dk/frivilligportalen/aktuelt/aeldre-sagens-holdning-til-buurtzorg> Tilgået d. 11/12-2023