

# Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice

Udarbejdet af Eva Sørensen og Jacob Torfing  
Roskilde Universitet  
Juli, 2012

## *Executive summary*

Offentlig ressourceknaphed, stigende politiske og faglige ambitioner, behov for innovation og nye forestillinger om et mere aktivt medborgerskab har skabt en fornyet interesse for en målrettet involvering af frivillige og frivillige organisationer i samproduktion af offentlig velfærdsservice. Inddragelse og samarbejde med de frivillige stiller imidlertid offentlige ledere over for en række udfordringer, som denne forskningsrapport har til hensigt at kortlægge, belyse og forsøge at anviser løsninger på.

Rapporten definerer indledningsvis, hvad der menes med frivillighed, og reflekterer over de forskellige traditioner for inddragelse af frivillige og udbredelsen af frivilligt arbejde i Danmark. Derefter introduceres begrebet om samproduktion, som tilbyder en særlig vinkel på frivillige og frivillige organisationer som partnere i produktionen af offentlig velfærd. Set ud fra dette perspektiv er frivillighed ikke noget, der træder i stedet for offentlig velfærd, men en integreret del af den offentlige indsats, der i mange henseender kan yde et positivt tilskud til den eksisterende indsats. På baggrund af de begrebslige afgrænsninger opregnes de betydelige udfordringer som samproduktion med frivillige rejser, og der peges på, hvordan disse udfordringer kan håndteres gennem forskellige former for ledelse.

I bestræbelsen på at udvikle en strategi for den ledelsesmæssige håndtering af samproduceret velfærd gennem inddragelse af frivillige gennemgår rapporten fire forskellige forskningsperspektiver på ledelsesudfordringen. *Teorier om metastyring* af styringsnetværk giver os en forståelse af, hvordan man styrer netværk af offentlige og private parter, der har behov for og en evne til selvstyring. Der skelnes her mellem hands-on og hands-off metastyring. *Teorier om ledelse af samarbejdsdrevet innovation* ser i forlængelse af centrale dele af forskningslitteraturen samproduktion med frivillige som et middel til at skabe mere innovative løsninger. Der skelnes her mellem forskellige ledelsesroller: igangsætter, facilitator og katalysator, der angiver forskellige former for hands-on ledelse. Til sammenligning giver *teorier om frivillig ledelse* et mere konkret bud på god ledelsespraksis i forhold til rammesætning og styring af frivilligt arbejde, håndtering af de frivillige og evaluering af processer og resultater. Endelig tilbyder *teorier om ledelseskompetencer* viden om de centrale kompetence, der efterspørges i ledelse af frivillige.

På baggrund af den teoretiske gennemgang konkluderes det, at der er gode muligheder for at håndtere ledelsesudfordringen i forbindelse med samproduktion med frivillige og frivillige organisationer, men at det kræver en målrettet indsats for at klargøre, hvad det kræver af offentlige ledere, og hvordan det gøres i praksis.

Der gives afslutningsvis nogle gode råd til, hvordan man kommer i gang med at inddrage frivillige i den offentlige indsats og et bud på hvilke vanskeligheder, der skal overvindes.

## 1. Sæt stikket i samfundet: De frivilliges indtog i den offentlige sektor

Fra 50'erne og frem til 80'erne voksede den offentlige sektor i de vestlige demokratier kraftigt både i omfang og betydning. Den offentlige sektor blev opfattet som en stabiliserende modvægt til de frie markeds kræfter og det skrøbelige civilsamfund, som kun i et ujævnt og utilstrækkeligt omfang og ofte på en amatøragtig og paternalistisk måde leverede velfærdsydelser til værdigt trængende borgere (Salamon, 1987). I Danmark blev der etableret et universelt og skattefinansieret velfærdssystem baseret på medborgernes civile, politiske og sociale rettigheder. Velfærden blev tilvejebragt af en offentlig sektor, der gradvist blev udviklet, demokratiseret og decentraliseret. Det lokale folkestyre blev styrket og en række selvstændige policy-sektorer voksede frem. De fagprofessionelle fik mere magt, interesseorganisationerne mere indflydelse og borgerne flere rettigheder. Resultatet af denne udvikling var en stadigt mere ukontrolleret offentlig vækst drevet af en lang række forskellige interesser, der under tiden trak i forskellig retning, så helheden og styrbarheden gik tabt.

Den langvarige økonomiske krise gjorde den kraftige offentlige vækst uholdbar. I midten af 70'erne blev der slået alarm. Den offentlige sektor var 'overbebyrdet' og samfundet blev mere og mere 'ustyrligt', hed det i en meget omtalt rapport fra den Trilaterale Kommission (Crozier, Huntington og Watanuki, 1975). Denne dystre diagnose førte i 80'erne til krav om en strammere politisk og økonomisk styring og en bestræbelse på at aflaste den offentlige sektor ved at overlade dele af velfærdsproduktionen til markedet gennem privatiseringer, udlicitering og øget konkurrence mellem offentlige serviceproducenter kombineret med frit valg af serviceleverandør til borgerne. Resultatet blev en bølge af New Public Management reformer (Pollitt og Bouckaert, 2011), som netop kombinerede øget markedsgørelse og efterspørgselsstyring fra borgernes side med strategisk ledelse baseret på mål-, ramme- og resultatstyring i offentlige organisationer (Hood, 1991).

I dag, hvor den økonomiske krise igen spidser til, samtidig med at befolkningens forventninger til kvaliteten og mængden af offentlig service er stigende, rettes blikket i stigende grad mod civilsamfundet (Aarup, 2010). Tiltroen til, at strammere styring fra oven og mere udlicitering for neden er i stand til at lukke gabet mellem ressourcer og forventninger, er nemlig begrænset, specielt i de udførende dele af den offentlige sektor. Det er således svært at få øje på de store gevinster ved udlicitering. Samtidig mindsker den stramme økonomi- og regelstyring kombineret med de omfattende og ressourcekrævende målesystemer de offentlige medarbejders indre motivation. Sidst men ikke mindst hæmmer konkurrencen og skabelsen af effektive siloer muligheden for tværgående samarbejde og innovation.

Efter en periode med frugtesløse ideologiske slagsmål mellem tilhængere af hhv. statslig og markedsbaseret styring og velfærdsproduktion knyttes der i dag store forventninger til det civile samfund, som rummer en masse uudforskede og uudnyttede ressourcer, bl.a. i form af forskellige former for frivilligt arbejde. Hvis den offentlige sektor kan mobilisere nogle af disse ressourcer, er der gode muligheder for, at den kan levere en både bedre og billigere velfærd, samtidig med at samfundets sociale sammenhængskraft forbedres ved at borgere på tværs af generationerne i fællesskab tager ansvar for at løse opgaver i samarbejde med offentlige organisationer. Det er baggrunden for, at nye styringskoncepter som New Public Governance (Osborne, 2006, 2010) understreger det interorganisatoriske og tværsektorielle samarbejde som vejen frem for den offentlige sektor. Det er ikke et spørgsmål om enten offentlige eller private velfærds løsninger, men om at mobilisere og udnytte de komplementære ressourcer i de to sektorer gennem et gensidigt forpligtende samarbejde.

Den voksende interesse for at 'sætte stikket i civilsamfundet' bringer os ikke nødvendigvis tilbage til fortiden, hvor frivilligheden i Danmark enten tog form af selvorganiserende andels- og højskolebevægelser eller filantropiske 'hattedamer', der tog sig af opgaver som de forholdsvis begrænsede offentlige velfærdssystemer ikke løste. Den form for frivillighed, der i dag vokser frem – næret af erfaringerne fra SUM-programmet og ny lovgivning om inddragelse af frivillige – forsøger at udbygge, forbedre og inspirere den offentlige indsats ved at tilbyde ekstra ressourcer, lokal viden, socialt engagement og kreative ideer (Wolfenden Committee, 1978). En stor del af det frivillige arbejde handler stadig om at borgere frivilligt bruger deres fritid til at drive lokale foreninger og arrangere aktiviteter for andre borgere. Der er typisk tale om en far, der giver en hånd med i fodboldklubben. En voksende del af det frivillige arbejde bringer imidlertid velfærdsstaten og civilsamfundet sammen i et tæt partnerskab, som ofte er initieret eller understøttet af offentlige myndigheder, som anskuer inddragelse af civilsamfundet og de frivillige som en del af en samlet strategi for udviklingen af den offentlige velfærdsproduktion. Udviklingen af det offentlige velfærdssystem skal ske gennem mobilisering af frivillige og frivillige organisationer, som i mange tilfælde kan noget andet og mere end offentlige myndigheder og medarbejdere.

Der er fire centrale drivkræfter bag bestræbelsen på at inddrage flere frivillige i den offentlige velfærdsproduktion. For det første synes flere og flere danskere at være interesseret i at lave frivilligt arbejde. Borgerrollen er under opbrud. Folk vil ikke nøjes med at være 'klienter' og 'kunder' i velfærdsstaten, men vil gerne være aktivt involveret som 'medborgere'. Postmaterielle værdier om personlig udvikling gennem socialt engagement og hverdagsmageri er kommet i højsædet, og mange unge ser desuden frivillighed som en del af karriereplanen. For det andet er der et skarpere blik hos mange offentlige ledere for det positive tilskud, som frivillige kan yde i forhold til løsningen af opgaver i forhold til forskellige udsatte grupper (f. eks. som frivillige mentorer) og med henblik på styrkelsen af interaktionen mellem generationerne (f. eks. som klassemorfar). For det tredje er frivillighed en del af en international trend, der handler om udviklingen af forestillingen om et mere 'aktivt medborgerskab', der ikke reducerer borgerne til passive bærere af individuelle juridiske rettigheder, men i stedet ser borgere som nogen, der både har rettigheder og pligter, og som deltager aktivt i udviklingen af det sociale og demokratiske fællesskab. Sidst men ikke mindst er der i dag en voksende international interesse for samarbejde mellem offentlige og private parter frem for konkurrence (Vidoga og Golembiewski, 2001; Osborne, 2006). De komplementære ressourcer udnyttes bedre gennem samarbejde end gennem konkurrence, der populært sagt får parterne til at 'holde på lommerne'.

Der er dog også nogle forhold, der hæmmer inddragelsen af frivillige i den offentlige velfærdsproduktion. Frivillighed forbindes stadig med noget, der træder i stedet for eller konkurrerer med den offentlige velfærd, og mange er derfor bekymrede for, om den universelle velfærdsstat baseret på offentlige midler og løsninger vil blive undermineret af en øget frivillig indsats. Sporene fra England skræmmer, idet der her er en klar oplevelse af, at premierminister David Camerons vision for et 'Big Society' baseret på lokale fællesskabers frivillige indsats bruges til at retfærdiggøre sociale nedskæringer i den offentlige sektor og overlade centrale velfærdsopgaver til frivillige, er ikke er i stand til at løfte dem. Dertil kommer de offentlige ansattes angst for at blive overflødiggjort, hvis de frivillige inddrages i produktionen af velfærdsstatens kerneydelser og anvendes som billig arbejdskraft. Omvendt frygter nogle frivillige organisationer, at deres autonomi begrænses gennem indgåelsen af forpligtende samarbejdsaftaler med det offentlige. Selv blandt dem, der i udgangspunktet er positive over for offentlig-privat

samproduktion, er der usikkerhed omkring de frivilliges langsigtede bæreevne og kompetencer. Er de frivillige i stand til at løfte opgaven? Giver de op, når det bliver svært, eller brænder de ud?

I forlængelse af disse bekymringer er der et stort behov for offentlig ledelse af den del af det frivillige arbejde, der foregår i partnerskab med det offentlige. Offentlige ledere er bekendte med den traditionelle form for administrativ ledelse, der omfatter planlægning, budget- og regelstyring, samt medarbejderpleje. Siden begyndelsen af 80'erne har de i kraft af NPM desuden lært at udøve strategisk ledelse ved at sætte klare mål og rammer for den offentlige serviceproduktion og evaluere resultaterne af de processer, der udfolder sig indenfor rammerne. En øget inddragelse af frivillige i velfærdsproduktionen stiller imidlertid en række nye krav til offentlige ledere. De skal nemlig i stigende grad lede inddragelsen af og samarbejdet med frivillige, hvis primære drivkraft er deres personlige lyst og engagement. Den store udfordring består i at de frivillige hverken kan ledes gennem regler, ordrer og kontrol eller ved hjælp af resultat- og præstationsfremmende løn- og karrieresystemer.

Litteraturen om frivillighed bekræfter, at de frivilliges bidrag til produktionen af velfærdsservice skal ledes, og at de frivillige ikke bare kan lede og styre sig selv i udførelsen af offentlige velfærdsopgaver, som ofte er underlagt forskellige rammer og regler. Det fremgår desuden af litteraturen, at frivillige skal ledes på en særlig måde og i respekt for deres særlige vilkår, behov og motivation. Denne rapport giver med afsæt i en række relevante forskningsbidrag et bud på, hvordan dette kan ske. Opgaven består bl.a. i at udvikle det offentlige lederskab, så det bliver bedre i stand til:

- At indtænke og give plads til de frivilliges indsats i den offentlige opgaveløsning, der hvor den kan give et særligt bidrag
- At anspore frivillige organisationer til at indgå forpligtende aftaler med offentlige parter
- At udvælge og uddanne de frivillige og mål- og rammestyre deres indsats
- At lede frivillige, der på den ene side styres af lyst og engagement, og på den anden side skal medvirke til skabelsen af sikker drift
- At håndtere de dilemmaer og problemer, der kommer undervejs, gennem en løbende dialog med de frivillige
- At håndtere konflikter i forhold til offentligt ansatte, der føler sig trængt af de frivillige, og frivillige der føler at de mister deres autonomi og gøres til en del af 'systemet'

Dette er blot nogle af de mange ledelsesudfordringer, som offentlige ledere møder, når de forsøger at inddrage frivillige og frivillige organisationer i samproduktion af offentlig velfærd. Inden vi uddyber de forskellige ledelsesudfordringer, som den øgede interesse for frivilligt arbejde afstedkommer, skal vi først se nærmere på frivillighed som begreb, tradition og empirisk fænomen og udvikle en forståelse af frivillighed som en del af en offentlig-privat samproduktion. Efter grundig diskussion af de forskellige ledelsesudfordringer gennemgår vi forskellige forskningsmæssige bud på, hvordan offentlige ledere kan håndtere inddragelse af frivillige i samproduktion af offentlig velfærd. Rapporten afrundes med en kort konklusion og perspektivering.

## **2. Frivillighed som begreb, tradition og empiriske fænomen**

*Frivilligt arbejde* kan defineres som en formel eller uformel aktivitet, der har til formål at hjælpe eller gøre noget for andre, og som er *ulønnet*, idet der kun ydes refusion af diverse arbejdsrelaterede

udgifter, og ikke udbetales nogen form for løn, og *selvvalgt* idet den er utvunget og baseret på lyst og engagement frem for en formel retslig eller kontraktmæssig forpligtigelse (Brudney, 1999).

Frivilligt arbejde er ofte uorganiseret og individuelt, og kan have karakter af nabohjælp, vernetjenester eller spontan deltagelse i konkret solidaritets- eller nødhjælpsarbejde. De ikke-organiserede frivillige findes i sær blandt højtuddannede og forældre i børnefamilier. Langt det meste frivillige arbejde udføres dog af folk, der er medlemmer af frivillige organisationer (Koch-Nielsen m.fl., 2005).

*Frivillige organisationer* kan defineres som private foreninger, der hviler på et frivilligt grundlag, og derfor kan oprette og nedlægge sig selv; som har frivilligt arbejde som en betydningsfuld del af deres virke og ikke forsøger at skabe et økonomisk overskud; og har et frivilligt, men ikke nødvendigvis et åbent medlemskab (Salamon og Anheier, 1998; Socialministeriet, 1997).

Der er forskellige typer af frivillige organisationer. De fleste er medlemsbaserede organisationer, og de findes i stort antal indenfor fritids-, kultur- og bistandsområdet (gymnastikforeninger, spejdere, musikforeninger, Røde Kors, mv.). Der er desuden også en hel del frivillige organisationer, der er organiseret som selvejende institutioner (daginstitutioner, friskoler, forsamlingshuse, mv.) eller almennyttige fonde med bestyrelser bestående af frivillige (Fonden for frivilligt social arbejde, Settlementet, Roskilde Festival Fonden, mv.)

Der er desuden også en mellemform, hvor frivillige organisationer eller offentlige myndigheder etablerer de organisatoriske rammer for rekruttering af frivillige hjælpere, mentorer eller bidragsydere, som ikke er medlem af en frivillig organisation. Eksempler på dette kunne være Røde Kors' lektiecafeer eller Frivillighedscentret på Ydre Nørrebro, der har rekrutteret lokale borgere til at lave fritidsaktiviteter for kvarterets unge.

Det er en myte, at der er mere frivilligt arbejde i de liberale velfærdsstater i England og USA end i de universalistiske velfærdsstater i de skandinaviske lande (Anheier og Salamon, 1999). Det skyldes bl.a., at bøndernes og arbejderklassens selvorganisering fra 1870'erne og frem har skabt et stærkt og velorganiseret civilsamfund i de skandinaviske lande. Til gengæld er der dog en klar forskel i sammensætningen af de frivillige organisationer i de to typer af velfærdsstater. I de skandinaviske lande er der en overvægt af medlemsbaserede organisationer, hvorimod de selvejende og meget professionelle nonprofit organisationer fylder rigtig meget i de angelsaksiske lande, hvor de lever af at indgå kontrakter med offentlige myndigheder om løsning af specifikke opgaver. En anden central forskel er, at frivillige organisationer med et religiøst islæt spiller en begrænset rolle i Skandinavien sammenlignet med de angelsaksiske lande. Der er i øvrigt også forskelle i de skandinaviske lande imellem, idet den danske frivillige sektor adskiller sig fra den svenske og norske ved at dens økonomisk set udgør 6,6 % af BNP mod kun 4 % i de to andre lande (Boje og Ibsen, 2006). På grund af de mange nationale variationer konkluderer den internationale forskning, at det er svært – for ikke at sige umuligt – at generalisere forskningsresultaterne vedrørende frivillige organisationers indsats (DiMaggio og Anheier, 1990). I hvert fald skal man være sig de store indbyrdes forskelle bevidst, hvis man prøver.

Det frivillige arbejdes omfang i Danmark er empirisk velbelyst. Ser vi først på de frivilliges selv, så viser undersøgelser fra 2010, at 43 % svarende til næsten 2 mio. af danskere over 16 år udfører frivilligt arbejde (Center for frivilligt socialt arbejde, 2010). Det er en stigning i forhold til 2004, hvor tallet var 35 %, og 1999 hvor det kun var 25 %. Der er lidt flere blandt mænd (46 %) end

blandt kvinder (40 %), som laver frivilligt arbejde, og der er flest frivillige i aldersgruppen 40-49 år. De frivillige arbejder typisk frivilligt 1-4 timer om ugen. Omkring 300.000 danskere siger, at de jævnligt laver frivilligt arbejde svarende til 4 timer om ugen i gennemsnit. Fritids- og kulturområdet er topscoreren, men det sociale område er også godt med. Motivet til at lave frivilligt arbejde er hovedsagelig den gode sag, de underlæggende værdier og det sociale fællesskab, men personlig udvikling og læring og formning af den sociale identitet er også vigtige drivkræfter (Habermann, 2007). Potentialet for yderligere rekruttering af frivillige er stort, idet over halvdelen af de adspurgte i en stor survey siger, at de sandsynligvis ville engagere sig i frivilligt arbejde, hvis de blev spurgt direkte (Center for frivilligt socialt arbejde, 2010). Den personlige opfordring er generelt set den primære anledning til at komme i gang med frivilligt arbejde (Boje, Fridberg og Ibsen, 2006).

Går vi videre og ser på de frivillige organisationer, så er der i Danmark mange organisationer med lang og stor erfaring (Center for frivilligt socialt arbejde, 2010). Halvdelen har således eksisteret i mere end 25 år. De frivillige organisationer arbejder med en bred vifte af målgrupper, og drives primært af frivillige, som opfatter sig som kompetente, og oplever, at de erhverver sig yderligere færdigheder gennem deres frivillige indsats. De ældre og mere erfarne frivillige er ofte involveret i ledelsen, mens de unge primært er med til at udføre forskellige aktiviteter. De frivillige organisationer er afhængige af indtægter fra deres medlemmer og fra det offentlige, men oplever for tiden et fald i sidstnævnte, hvilket gør dem mere afhængige af medlemsbidrag og diverse indsamlinger.

Vi er ikke stødt på nogen systematiske og landsdækkende undersøgelser af, hvor mange frivillige og frivillige organisationer, der arbejder sammen med offentlige myndigheder om at løse offentlige opgaver på velfærdsområdet. En undersøgelse af kommunernes erfaringer med at inddrage frivillige viser dog, at 75 % af kommunerne har en frivillighedspolitik, samt at 55 % af dem har et frivillighedsråd. Kommunerne inddrager i stigende grad frivillige organisationer gennem partnerskaber og organiserer for en stor dels vedkommende (42 %) selv frivillige i kommunale organisationer, typisk på ældreområdet (Center for frivilligt socialt arbejde, 2010). Der er lavet enkelte analyser af samarbejdet mellem kommuner og frivillige organisationer. Analysen af 19 kommunale samarbejdsprojekter viser, at formålet med samarbejdet er, at afprøve nye måder at dele ansvaret for velfærdsproduktionen med henblik på at øge kvaliteten i opgaveløsningen og udvikle et mere aktivt medborgerskab. Andre kommuner opererer dog lige frem med en årlig besparelse gennem inddragelse af frivillige. Så motiverne til inddragelse af de frivillige varierer.

Der er således alt i alt et godt udgangspunkt for at styrke de frivilliges indsats i løsningen af offentlige opgaver på velfærdsområdet, som et supplement til markedsbaserede velfærdsproduktion og et væsentligt tilskud til den offentlige velfærdsproduktion.

### **3. Samproduktion som forståelsesramme**

Den frivillige sektor i Danmark er meget omfattende og inkluderer en række forskellige organisationer og deltagelsesformer. Det er dog ifølge sagens natur først og fremmest frivilligt arbejde, der bidrager til at løse offentlige opgaver i samspil med en eller flere offentlige myndigheder, som for alvor stiller offentlige ledere over for den udfordring, som det er at skulle lede frivillige eller frivillige organisationer. I bestræbelsen på at forstå og karakterisere denne særlige form for frivilligt arbejde vil vi introducere begrebet 'co-production', eller på dansk: 'samproduktion', for at vise hvordan frivilligt arbejde kan anskues i denne optik.

Forestillingen om samproduceret service er kendt fra service management forskningen, der tidligt indså at, det særlige ved service er, at produktionen og forbruget er samtidige og tæt forbundne aspekter, der ikke kan adskilles fra hinanden. Service produceres nemlig i en proces, der bringer serviceproducenter og serviceforbrugere sammen i et tæt samspil med hinanden (Norman, 1984). Det betyder, at man i vurderingen af en bestemt service ikke kun forholder sig til resultatet af fx en indlæggelse på sygehuset, men også til oplevelsen af den periode patienten var indlagt, og indgik i et tæt samspil med sygeplejersker, læger og andre serviceproducenter (Bovaird, 2007). Da ingen er mere interesseret i et godt resultat og en god proces end netop serviceforbrugerne (dvs. borgerne), vil deres vilje til konstruktiv deltagelse i serviceproduktionen som regel stor. Der er således næsten altid et element af samproduktion i offentlige ydelser, men borgernes frivillige bidrag til offentlig-privat samproduktion kan styrkes og anvendes langt mere systematisk.

Samproduktion involverer dog ikke kun individuelle brugere og borgere, men kan også omfatte private virksomheder og civilsamfundsorganisationer, som producerer service i partnerskab med offentlige myndigheder. Ostrom (1996) påpeger, at denne form for samproduktion har fået stigende betydning fra 70'erne og frem, hvor det bliver mere og mere tydeligt, at offentlige myndigheder sjældent producerer velfærdsservice til borgerne, idet de som oftest gør det i samarbejde med forskellige private parter.

På baggrund af disse observationer defineres samproduktion i litteraturen som offentlig service, der produceres i et samarbejde mellem offentlige og private parter (Brundney and England, 1983; Bovaird, 2007; Needham, 2007). I de bredeste definitioner begynder samproduktion at ligne et netværksbaseret samarbejde mellem forskellige offentlige eller private aktører, der er forbundet af en gensidig afhængighed, og derfor vælger at arbejde sammen om en opgave. De lidt smallere definitioner ser samproduktion som institutionelle arrangementer, hvor borgerne selv er med til at producere offentlig service i samarbejde med offentlige myndigheder (Pestoff, 2006).

Den voksende interesse for samproduktion i den snævre forstand næres af forestillingen om, at borgernes erfaringer, viden, ideer og knofedt kan bidrage til at gøre den offentlige velfærdsservice bedre, billigere, mindre paternalistisk og mere differentieret og brugervenlig. Interessen for denne form for samproduktion støtter sig også op af argumenter om, at borgere og frivillige organisationer i visse tilfælde er bedre til at nå ud til og hjælpe andre nødlidende borgere, fordi de netop ikke er og fremstår som systemrepræsentanter. Det fremhæves også, at borgerinddragelse i serviceproduktionen giver større ejerskab og fællesskabsfølelse, idet borgerne bliver en del af løsningen, interagerer med hinanden og tager ansvar for fællesskabet, ligesom at det påpeges, at de frivillige ofte udvikler deres kompetencer og selvtillid i kraft af deltagelsen (empowerment). Sidst men ikke mindst er der et argument om, at borgere og brugere kan øge iderigdommen og bidrage til at skabe mere kreative og innovative løsninger (Bovaird og Loeffler, 2012).

Litteraturen om samproduktion er altså ret positiv og optimistisk, når det gælder spørgsmålet om, hvad der kan komme ud af samproduktion mellem offentlige myndigheder, borgere og andre private parter. Der mangler dog stadig studier af, hvorvidt alle de positive forventninger til resultatet nu også realiseres i praksis, og i hvilket omfang der er 'trade-offs', sådan at forskellige positive resultater ikke kan opnås på samme tid. På trods af den optimistiske vurdering af potentialet i samproduktion er også nogle kritiske røster i forskningen, som peger på nogle negative konsekvenser af samproduktion. Nogle af de hyppigst forekommende argumenter er opregnet nedenfor:

- Samproduktionen fører ikke altid til en samlet reduktion af omkostningerne gennem synergi- og innovationseffekter, men ofte kun til en forskydning af omkostningerne til brugere og borgere (Brundney, 1984)
- Samproduktion kan komme til at favorisere bestemte grupper af borgere, som bliver mere og mere aktive, jo mere de får glæde af samproduktionen, og ender med at få deres interesser tilgodeset på bekostning af almenvellets interesser (Percy, 1984)
- Fagprofessionelle kan føle sig underkendt og modsætte sig, at utrænede og uerfarne borgere skal bidrage til produktionen af offentlig velfærd (Crawford, Rutter og Thelwall, 2004)
- Myndigheder og borgere kan vise sig at have meget forskellige opfattelser af serviceproduktionens formål, form og indhold og det kan føre til uoverstigelige konflikter og til en uheldig politisering af serviceproduktionen (Taylor, 2003)
- Hvis der er en kraftigt stigende i samproduktion kan det blive en for stor byrde for civilsamfundet, og føre til en mere negativ holdning blandet borgerne og til at ildsjælene brænder ud (Birchhall og Simmons, 2004)

Når man taler om samproduktionens positive og negative effekter, er det vigtigt at skelne mellem forskellige former for samproduktion. Der kan således differentieres mellem former for samproduktion ud fra forskellige grader af engagement fra organiserede eller ikke-organiserede borgers side og ud fra om formålet er at hjælpe sig selv eller hjælpe andre. Det fremgår af skema 1.

Skema 1: Forskellige former for samproduktion

	<b>Begrænset borgerengagement i offentlig serviceproduktion</b>	<b>Omfattende borgerengagement i offentlig serviceproduktion</b>
<b>Hjælpe sig selv</b>	<p>Borgere deltager aktivt i fortolkningen af egne behov og problemer (fx ledige vurderer selv deres behov for jobsamtale og booker selv tid digitalt)</p> <p>Borgere spiller en aktiv rolle i tilvejebringelsen af egen service (fx sygedagpengemodtagere bidrager til at udarbejde plan for tilbagevenden til job)</p>	<p>Borgere modtager hjælp til selvhjælp (fx kronisk syge uddannes til at mestre deres sygdom)</p> <p>Borgere indgår kontrakt om at ændre negativ familieadfærd til gengæld for modtagelse af særlige ydelser (fx aftaler med alkoholikere og voldelige ægtefælder)</p>
<b>Hjælpe andre</b>	<p>Borgere giver kvalitativ feedback på den offentlige servicekvalitet på et specifikt område (fx forældre deltager i elektronisk brugerpanel på daginstitutionsområdet)</p> <p>Borgere responderer positivt på offentlige kampagner (fx de samler affald op på offentlige steder)</p>	<p>Borgere laver frivilligt socialt arbejde i samarbejde med offentlige myndigheder (fx som besøgsvenner, mentorer, klasseforfar mv.)</p> <p>Borgere er med til at designe og evaluere nye og innovative servicetilbud (fx deltagelse i samarbejdsdrevet innovation)</p>

Som det fremgår af skemaet er den form for frivilligt arbejde, som vi primært er interesseret i denne rapport at finde i den højre nederste kvadrant (markeret med gråt), hvor borgerne enten deltager i udførelsen af socialt arbejde i samarbejde med offentlige myndigheder eller medvirker i design og



evaluering af nye og innovative servicetilbud. Det er her, at frivillige for alvor kommer på banen og bidrager til at aflaste og udvikle den offentlige indsats, og det er her den offentlige ledelsesudfordring er størst.

Uanset hvilken form for samproduktion vi taler om, så bygger den på forestillingen om et aktiv medborgerskab, og forudsætter desuden en form for empowerment. Der har i de senere år været en del kritik af det liberale medborgerskabsbegreb, der ser medborgere som passive, individuelle bærere af en række juridiske rettigheder, der sikrer dem retten til at ytre sig, deltage i valghandlinger og opretholde en vis social levestandard. Kritikken af det liberale medborgerskabsbegreb går på, at det samfundsmæssige fællesskab bliver for tyndt, hvis ikke borgerne også har pligter i forhold til fællesskabet og deltager aktivt i vedligeholdelsen og udviklingen af dette (Mouffe, 1993; Gaventa, 2002). Samfundet falder fra hinanden og det bliver umuligt at garantere borgernes ret til velfærd, hvis vi læner os tilbage og regner med at tingene kommer af sig selv. Hvis sammenhængskraften og velfærdssamfundet skal bevares skal borgerne deltage aktivt i løsningen af fællesskabets opgaver.

Det er ikke alle borgere, der kan og vil deltage aktivt i løsningen af fælles opgaver, men lysten og evnen til at gøre det, kan fremmes gennem empowerment, som handler om at mægtig- og myndiggøre borgerne og forme deres identitet (Sørensen og Torfing, 2000). Det gør man ved at italesætte dem som selvstændige, ansvarlige og kompetente aktører og give dem rettigheder, ressourcer, og tro på egne kræfter og systemets responsivitet, så de bliver i stand til aktivt at forfølge egne interesser og gøre en forskel i verden inden for de rammer fællesskabet sætter (March og Olsen, 1995; Cruikshank, 1999). Selv de bedste empowermentstrategier kan ikke sætte alle i stand til at bidrage aktivt til offentlig-privat samproduktion, men jo flere borgere der bidrager aktivt, jo flere ressourcer frigøres der til at hjælpe dem der ikke orker at deltage aktivt i samproduktionen.

#### **4. Ledelsesudfordringen**

Det er en sejlivet myte, at frivillige er frie fugle, som ikke skal ledes, men styrer og passer sig selv og klarer behovet for vidensdeling, koordination og konfliktmediering gennem spontan dialog i det daglige arbejde (Huxham and Vangen, 1996; Brudney, 1999). Som alle andre aktører i den offentlige opgavevaretagelse har også de frivillige behov for styring og ledelse. Topledere skal skabe udviklingsrum på kanten af den offentlige sektor og definere målsætninger og strategier og skabe økonomiske og organisatoriske rammer for det frivillige arbejde, mens ledere på de lavere forvaltningsniveauer skal rekruttere, motivere, uddanne og i det hele taget håndtere de frivillige. Det er dog vigtigt, at toplederne ikke slipper processens for tidligt ved at skubbe den komplekse opgave med at skabe rum for og lede frivillige i samproduceret service nedad i organisationen gennem delegation. Hvis offentlige organisationer skal høste den fulde gevinst ved inddragelse af de frivillige skal indsatsen have strategisk forankring og det institutionelle design skal tænkes nøje igennem (Fischer og Cole, 1993).

Ledelse af frivillige er en nødvendig og ofte tidskrævende aktivitet, og der er brug for en anden form for ledelse, end den vi normalt kender fra offentlige organisationer. Man kommer ikke langt med ordregivning eller pekuniære belønninger i forhold til de frivillige. De skræmmes bort, hvis de kommanderes rundt med eller kontrolleres, og da de arbejder frivilligt tager de sig ikke betalt for deres indsats. Ledelse af frivillige rummer således nogle særlige udfordringer, som vi nu skal se nærmere på. Selvom vi her fokuserer på offentlig ledelse af frivillige, så er det interessant at

sammenligne de udfordringer som offentlige ledere af frivilligt arbejde har med de udfordringer frivillige ledere af frivillige har.

Allerførst er det dog vigtigt at slå fast, at *både offentlige og frivillige ledere af frivillige har en række identiske udfordringer*. Disse udfordringer kan sammenfattes under fire overskrifter: rammesætning, styring, håndtering og evaluering.

*Rammesætning* handler om at designe de organisatoriske, finansielle og politiske rammer for de frivilliges arbejde og angive målsætningen for og meningen med den frivillige indsats ved at udvikle, forankre og sprede en bærende ide for den frivillige indsats. Udfordringen består i at skabe rammer, der faciliterer, understøtter og giver retning til det frivillige arbejde uden at virke som en spændetrøje.

*Styring* handler om at styre det partnerskabs- og netværksbaserede samarbejde med og mellem frivillige og frivillige organisationer ved at sikre god og løbende kommunikation, formulere og revidere visioner og målsætninger, afklare og fordele forskellige roller og opgaver, skabe vidensdeling og fælles læring og takle de problemer og dilemmaer, der opstår.

*Håndtering* af de frivillige handler om at rekruttere, motivere, uddanne, visitere, fastholde, anerkende, belønne og beskytte de frivillige, så de kan lave en god og kompetent indsats over længere tid uden at brænde ud eller lide overlast. Udfordringen er her, at håndteringen af de frivillige hele tiden skal tage udgangspunkt i den drivkraft og ambition, der får dem til at tage del i det frivillige arbejde. De frivillige kan nemlig have mange forskellige grunde til at ville deltage, og hvis de ikke føler, at deres motiver til at arbejde frivilligt tilgodeses, så stopper indsatsen.

*Evaluering* handler om at foretage en løbende vurdering af kvaliteten af de frivilliges indsats med henblik på at hindre svigt og skabe løbende forbedringer. Her er udfordringen dels, at det er svært at opstille præcise kriterier for måling af indsatsen, dels fordi det ofte handler om levere en medmenneskelig indsats, der øger andre menneskers udfoldelsesmuligheder og livskvalitet, og dels fordi det er vigtigt at undgå at evalueringen kommer til at tage form af kontrol. Evalueringer kan derfor med fordel gøres dialogbaseret og følges op af kollegial supervision og formulering af rollemodeller.

Ud over disse fælles udfordringer har *ledere i og af organisationer baseret på frivillighed* en række ganske særlige udfordringer. Den første udfordring er at forvalte organisationens bærende ide, menneskelige ressourcer og materielle værdier på en måde, der fører til vækst og fremgang frem for stilstand og stagnation (Ulstein, 1998). Den næste udfordring er at lede uden et klart mandat fra medlemmerne, uden aflønning af ledergruppen og uden andre sanktioner end eksklusion over for dem, der ledes (Frostholm og Majgaard, 2002). Den frivillige ledelse skal desuden udøves i respekt for de demokratiske spilleregler, der ofte kendetegner medlemsbaserede frivillige organisationer. Den tredje udfordring er at manøvrere mellem de tre konkurrerende legitimeringskrav, som ofte præger frivillige organisationer, der modtager støtte fra og skal stå til ansvar for det offentlige (hierarki og kontrol), tjener penge (marked og konkurrence) og skaber lokalt fællesskab (civilsamfund og solidaritet) (Henriksen, 1995). Mange idrætsklubber, der kombinerer en professionel afdeling med en lokal medlemsdrevet forening, der modtager offentlige tilskud, rammes af disse modstridende legitimeringskrav. Den sidste udfordring handler i direkte forlængelse heraf om håndtering af interne modsætninger mellem aktivisme og foreningsbureaukrati, mellem spontant engagement og professionalisering, mellem en

organisations- og tilskudslogik og mellem forskellige dele af organisationen, der vil noget forskelligt med foreningen og det frivillige arbejde (Ulstein, 1998).

*Offentlige ledere af frivillige og frivillige organisationer* står ikke kun over for en række udfordringer, som de har fælles med frivillige ledere. De skal også takle en række specifikke udfordringer i forhold til offentlig-privat samproduktion baseret på frivilligt arbejde. Den første af disse udfordringer er at udvikle et godt blik for, hvor og hvordan frivillige og frivillige organisationer kan bidrage til den offentlige indsats. Det kræver bevidsthed om egne styrker og svagheder og de frivilliges ditto. Den anden udfordring er at give rum og plads til de frivillige uden samtidig at ville styre og regulere dette rum i detaljen. Den tredje udfordring handler om at respektere frivillige organisationernes forskellige legitimeringskrav, der både er rettet mod stat, marked og civilsamfund, samt for at anerkende de frivilliges særlige status og viden (Frostholt og Majgaard, 2002). Den fjerde udfordring består i at få de lønnede offentlige medarbejdere til at samarbejde og understøtte de frivillige frem for at modarbejde dem på måder, der skræmmer dem bort. Den femte udfordring er, at være mere fleksibel end man normalt er i den offentlige sektor med hensyn til de formelle regler og procedurer, sådan at man understøtter og ikke begrænser de frivilliges arbejde. En sidste udfordring består i at give de frivillige den rette opmærksomhed og påskønnelse, hvilket er svært i store travle organisationer, hvor de frivillige nemt bliver glemt.

Offentlige og frivillige ledere står således både over for nogle fælles og nogle specifikke udfordringer, som skal takles i den daglige udøvelse af ledelsesopgaven. Den gode nyhed for de offentlige ledere er, at deres muligheder for at lære at takle udfordringerne er bedre end for de frivillige ledere. Som Frostholt og Majgaard (2002) påpeger, så har det vist sig at være svært at lave professionelle uddannelsesstilbud til ledere af frivillige organisationer, mens der er en udbredt tradition for efteruddannelse blandt de offentlige ledere, hvor ledelse af frivillige i fremtiden bør indgå som en naturlig del af kompetenceudviklingen og kursusudbudet.

## **5. Fire perspektiver på offentlig ledelse af samproduktion med frivillige**

Hvis frivillige i stigende grad skal deltage i samproduktionen af offentlig velfærd stiller det, som vi har set, offentlige ledere over for en lang række ledelsesudfordringer. Allerede bevidstheden om disse udfordringer kan hjælpe offentlige ledere til bedre at kunne klare opgaven, men forskningen rummer desuden nogle forskellige analytiske og teoretiske perspektiver, der kan befordre og understøtte refleksionerne i forhold til de nye udfordringer. Vi skal i dette afsnit se nærmere på fire forskellige analytiske perspektiver: metastyring af styringsnetværk, ledelse af samarbejdsdrevet innovation, studier af ledelse af frivillige og det offentlige kompetenceperspektiv. De fire perspektiver supplerer hinanden ved at anlægge forskellige vinkler på den samme problematik, og de rummer alle sammen centrale pointer og indsigter, der tilsammen tilvejebringer et godt bud på offentlige lederes ledelse af frivillige og frivillige organisationer..

### **5.1 Metastyring af styringsnetværk**

Inddragelse af frivillige handler helt grundlæggende om at løse offentlige opgaver, ikke ved hjælp af hierarkisk eller markedsbaseret styring, men gennem etablering af styringsnetværk mellem offentlige og private parter. Da styringsnetværk er baseret på frivillig deltagelse på grundlag af en gensidig afhængighed i forhold til opgaveløsningen og fordrer skabelsen af et vist rum for

selvstyring kan gængse offentlige ledelsesformer baseret på detailstyring og kontrol ikke anvendes. Netværksteoriens begreb om metastyring søger at sætte ord på en ny form for 'styring af selvstyring', der muliggør en vis form for styring samtidig med at der sikres en væsentligt rum for autonom selvstyring. Metastyring kan, som vi skal se, både udøves hands-on og hands-off.

Styringsnetværk defineres i litteraturen som et forhandlingsbaseret samarbejde mellem gensidigt afhængige, men selvstændigt handlende offentlige og private parter, der søger at løse bestemte opgaver i fællesskab (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997). Drivkraften i dannelsen af styringsnetværk er de forskellige parter erkendelse af, at de ikke kan klare en given opgave alene på grund af dens kompleksitet, men bliver nødt til at udveksle ressourcer, viden og ideer med hinanden og koordinere deres handlinger med udgangspunkt i en fællesproblemforståelse og løsningsstrategi. Samarbejdet er baseret på frivillighed, og aktørerne kan derfor når som helst trække sig ud af det igen. De er kun bundet af deres følelse af en gensidig forpligtelse og deres ønske om at løse et bestemt problem. Der er derfor ikke nogen, der kan tvinge de andre parter i et netværk til at mene eller gøre noget mod deres vilje, og hårdhændet styring og kontrol er gift for samarbejdet. Netværksdeltagerne forventer således, at de kan bevare deres evne til selvstændig handling, selvom de altså vælger at samarbejde med hinanden om nogle fælles opgaver i netværket. Samarbejdet stabiliseres over tid gennem dannelsen af fælles værdier, normer og spilleregler. Den gradvise institutionalisering af samspillet i netværket letter samarbejdet, som kan tage form af en konfliktfyldt interessekamp eller et forsøg på at skabe enighed om mål og midler.

Styringsnetværk kan være meget forskellige (Sørensen og Torfing, 2005). Nogle er åbne og har en bred deltagerkreds, mens andre er lukkede og eksklusive. Nogle er formelle, initieret af offentlige myndigheder og måske ligefrem lovpligtige, mens andre er uformelle og skabt nedefra af borgere, virksomheder, frivillige og civilsamfundsorganisationer. Endelig eksisterer nogle netværk kun i en kort periode, mens andre fungerer i en længere periode.

I følge den omfattende litteratur på området (se Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997; Sørensen og Torfing, 2007) anføres mange potentielle gevinster ved at løse offentlige opgaver gennem dannelse af netværk af gensidigt afhængige, men selvstændigt handlende aktører:

- Offentlige institutioner kan i højere grad specialisere sig i at gøre det, som de er gode, og forlade sig på at kunne gøre brug af nogle af de ressourcer, kompetencer og kapaciteter, som andre i styringsnetværket besidder
- Vidensdeling i netværket bidrager til en mere præcis problemidentifikation og behovsafdækning, samt til udviklingen af bedre og mere fleksible og innovative løsninger
- Rækkevidden og træfsikkerheden i den offentlige styring øges, idet de involverede parter kan hjælpe med at afgrænse og bredt nå ud til målgruppen
- Den samlede ressourceindsats i forhold til opgaveløsningen forøges, idet netværksamarbejdet bidrager til at hindre u hensigtsmæssige overlap mellem offentlige myndigheders indsats og mobiliserer private aktørers ressourcer, energi og viden
- Der etableres en ramme for konsensusudarbejdelse og håndtering af eventuelle konflikter, sådan at man ikke ender i handlingslammende uenigheder

- Der skabes en større programansvarlighed, som er med til at mindske implementeringsmodstand

Træerne vokser dog ikke ind i himlen. Styringsnetværk rummer således også en række potentielle problemer:

- Det kan være svært at mobilisere og aktivere alle de relevante og berørte aktører, som man gerne vil have med i netværket, og det kan betyde, at man kommer til at mangle en afgørende viden og ikke får taget alle aktørerne på området i ed
- Netværksstyring er baseret på nogle skrøbelige sociale processer, der let forstyrres og kører af sporet. Ændringer i netværkets omgivelser eller nye deltagere i netværket kan starte en dårlig spiral i form af konflikter, dårlige møder, manglende fremmøde og stilstand
- Samarbejdet mellem parterne kan undermineres af mangel på gensidig tillid, dårlig kommunikation, eller for meget konkurrence mellem parterne
- Der er en konstant fare for handlingslammende konflikter og indgåelse af uklare kompromisser
- Der er risiko for udvikling af netværksegoisme, hvor netværksaktørerne beslutter sig for at overvælde omkosterne ved en række dyre løsninger på aktører der ikke er med i netværket.

Der er således både en række potentielle gevinster og problemer ved netværksstyring. Gevinsterne kan imidlertid maksimeres og problemerne minimeres ved hjælp af kompetent offentlig ledelse af styringsnetværkene. Fordi der er tale om ledelse af nogle forholdsvis selvstyrende netværk, omtaler netværksteorien denne form for styring som 'metastyring' (Jessop, 2002; Kooiman, 2003; Sørensen, 2007; Meuleman, 2008).

Metastyring defineres som 'styring af selvstyring', og gør det muligt for offentlige ledere at 'give slip uden at miste kontrollen'. De 'giver slip' ved at inddrage forskellige parter i et styringsnetværk, der har indflydelse på formuleringen og implementeringen af offentlig politik og styring og bidrager til produktionen af velfærdsservice. Samtidig betyder den bevidste og strategiske styring af styringsnetværket, at lederne ikke 'mister kontrollen'.

Metastyring adskiller sig imidlertid fra den traditionelle hierarkiske styring ved at være mere indirekte. Metastyring skal være nænsom og respektere den selvregulering og de frihedsgrader, der er og skal være i styringsnetværket. Udfordringen er at undgå såvel under- som overstyring. Hvis der styres for meget undergraves selvstyringen og de private parter løber skrigende bort. Hvis der styres for lidt vil styringsnetværket sande til og gå til grunde, fordi der ikke skabes motivation, retning, koordination og konfliktløsning.

De offentlige metagovernører som f.eks. politikere og administratorer har fire vigtige instrumenter i værktøjskassen, som de kan bruge, når de skal metastyre styringsnetværk mellem offentlige og private parter:

1. Netværksdesign, der handler om at bestemme, hvem der skal være med i netværket, hvad netværkets opgave skal være, og hvilke procedurer, der skal følges
2. Mål- og rammestyling, der handler om at fastlægge de politiske, økonomiske og juridiske rammer for netværket
3. Processtyring, der handler om at aktivere bestemte netværksaktører, forsyne netværket med de rigtige input og mægle i opståede konflikter
4. Netværksdeltagelse, der handler om at forsøge at påvirke netværkets dagsorden, forventninger, beslutningspræmisser og løsningsforslag gennem aktiv deltagelse i netværket

Hvor de første to metastydingsinstrumenter giver mulighed for en 'hands-off' metastyding, der foregår på en vis afstand af styringsnetværket, så indebærer de to sidste metastydingsinstrumenter en 'hands-on' metastyding, der finder sted i et tæt samspil med deltagerne i styringsnetværket. En god og strategisk metastyding vil ofte kræve en kombination af hands-off og hands-on metastyding. Der er både behov for at designe og ramme styre offentlig samproduktion med frivillige og for at håndtere de frivillige og de processer, som de indgår i, på en lidt mere direkte og håndfast måde.

## 5.2 Ledelse af samarbejdsdrevet innovation

Dette teoretiske perspektiv tager udgangspunkt i behovet for offentlig innovation og de frivilliges bidrag til at skabe nye og innovative løsninger i samarbejde med offentlige organisationer. Ledelsesudfordringen er her at lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser, hvor i der indgår frivillige og frivillige organisationer. I en metastydingsoptik kan man sige, at dette perspektiv understreger behovet for hands-on styring af samarbejdsdrevet innovation, og giver nogle konkrete bud på, hvad en sådan hands-on ledelse af samarbejdsdrevet innovation indebærer.

Den offentlige sektor befinder sig i et kraftigt krydspres mellem borgernes stigende forventninger og de begrænsede offentlige ressourcer, og mange af de sociale og samfundsmæssige problemer, den offentlige sektor forsøger at løse, har karakter af 'wicked problems', som på grund af deres kompleksitet ikke kan løses ved hjælp af standard løsninger. Derfor er der mere end nogen sinde før behov for innovation i den offentlige sektor. Den offentlige sektor er på sin vis mere dynamisk og innovativ end sit rygte, men da innovationsindsatsen er meget episodisk og ofte er præget af tilfældighed, er der behov for at udvikle en ny innovationsdagsorden, der gør innovation til en permanent og systematisk aktivitet, der gennemsyrrer hele den offentlige sektor.

Nogle ledere og ansatte stejler over begrebet 'innovation', som de opfatter som blot er et andet og smartere ord for forandring. Det er både rigtigt og forkert. Innovation er forandring, men ikke al forandring er innovation. Innovation er en kvalitativ forandring, der bryder med gængs praksis og gængse forestillinger. Offentlig innovation er et resultat af en åben søgeproces, der definerer problemer, udvikler kreative løsninger og implementerer og spreder den mest lovende løsning i bestræbelserne på at skabe en konkret merværdi og gavne en af den offentlige sektors mange bundlinjer.

I den private sektor blev innovation oprindeligt opfattet som en heltebedrift, der udføres af store opfindere og modige erhvervsledere. Også i den offentlige sektor har der været en tendens til at

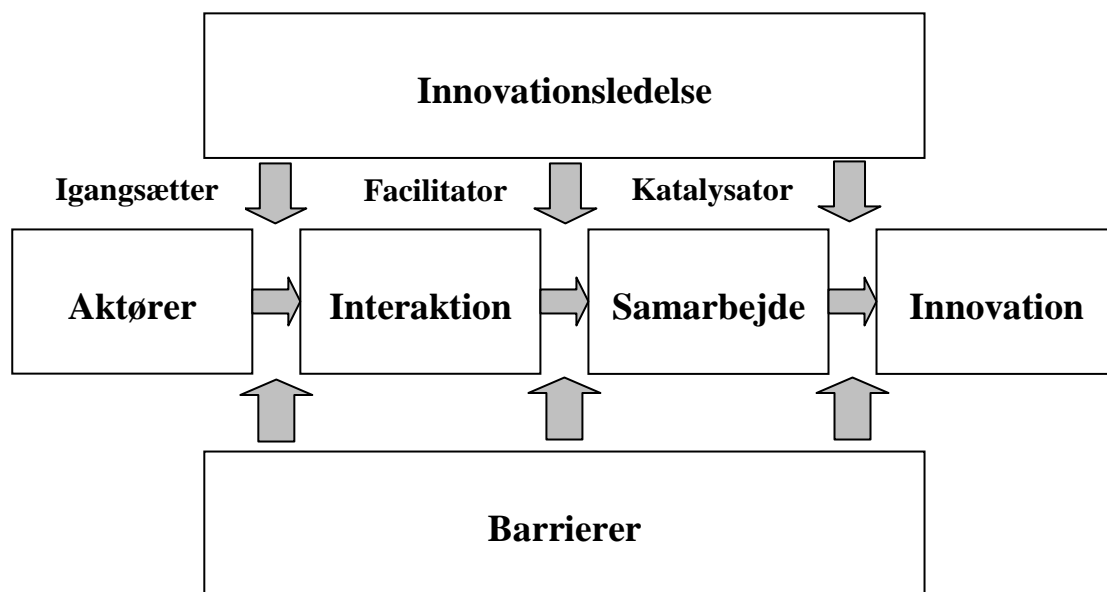
hyldede forskellige innovationshelte. Traditionelt har der været fokus på fremsynede politikere, der har været arkitekterne bag store reformer (Polsby, 1984). New Public Management hyldede i højere grad de offentlige ledere og de private udbydere (Osborne og Gaebler, 1992). I de sidste par år er der kommet mere fokus på medarbejdernes bidrag til offentlig innovation, og sidste skud på stammen er den meget tale om brugerdrevne innovation, hvor læring om, af eller mellem brugere ses som en kilde til at skabe innovative løsninger (Bason, 2007).

Forskningen viser imidlertid, at innovation sjældent skabes af en enkelt individuel aktør. I langt de fleste tilfælde skabes offentlig innovation gennem samarbejde mellem en række forskellige offentlige og private parter (Bommert, 2010; Sørensen og Torfing, 2011). Det er i mødet mellem aktører med forskellige erfaringer, ideer og vidensformer at de kreative ideer opstår. Samarbejde skaber konstruktiv destruktion, der giver mere præcis problemdefinition, øger iderigdommen, muliggør gensidige læring og skaber et fællesskab der giver mod til at afprøve nye og vovede fremgangsmåder. Styrken ved det brede og inkluderende samarbejde som innovationsstrategi er, at det betyder, at det er besiddelsen af relevante ideer og ressourcer og ikke er de organisatoriske og institutionelle grænser, der afgør hvem der deltager i innovationsprocessen.

Der ligger imidlertid en stor udfordring i at lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser. Der er nemlig ingen garanti for, at det lykkes at skabe interaktion mellem de relevante aktører, at man kan få dem til at samarbejde, og at der kommer innovation ud af samarbejdet. Der er mange barrierer for samarbejdsdrevet innovation. Overvindelsen af disse barrierer kræver en særlig form for innovationsledelse, der forsøger at skabe det nødvendige flow fra identifikationen af de relevante aktører via interaktion og samarbejde til innovationsskabelse (Eggers og Singh, 2009).

I den amerikanske forskning om ledelse af samarbejde og samarbejdsdrevet innovation tales der om, hvordan innovationslederen skiftevis skal træde i karakter som igangsætter, facilitator og katalysator med henblik på at overvinde barrierer for samarbejdsdrevet innovation (Crosby og Bryson, 2010; Ansell og Gash, 2012). De tre roller for offentlige ledere af samarbejdsdrevet innovation er vist i figur 1.

Figur 1: Ledelse af samarbejdsdrevet innovation



Udøvelsen af de tre ledelsesroller kan yderligere præciseres på følgende vis:

*Igangsættereren skal:*

- Skaffe politisk opbakning og tilstrækkeligt råderum til at skabe nye innovative løsninger gennem tværgående samarbejde med brugere, frivillige, civilsamfundsorganisationer, mv.
- Sætte holdet ved at identificere forskellige aktører med relevante erfaringer, ideer og kompetencer og motivere dem til at deltage i netværk og partnerskaber
- Bringe de forskellige parter sammen og overbevise dem om, at de skal udveksle viden og ressourcer med henblik på at løse påtrængende problemer og opgaver
- Fordele rollerne mellem deltagerne i interaktionsprocessen ud fra devisen: hvem kan og vil gøre hvad?
- Angive en fælles retning for den videre samarbejds- og innovationsproces og afstemme forventningerne til såvel proces som resultat

*Facilitatoren skal:*

- Udarbejde et 'proceskort', der tydeligt angiver, hvem der skal samarbejde om hvad, hvor og hvordan undervejs i processen
- Understøtte processen ved at indkalde til møder, samle op på disse, sikre løbende kommunikation og aktivere deltagerne
- Skabe gensidig tillid mellem deltagerne ved at få dem ind i positive tillidsskabende processer, der fører til hurtige succeser og fælles ejerskab
- Udvikle fælles forståelsesrammer ved at etablere fælles fokuseringspunkter, tilbyde et fælles sprog og danne et fælles vidensgrundlag
- Løse og håndtere konflikter, så de bliver konstruktive og produktive snarere end destruktive og handlingslammende
- Fjerne forhindringer for samarbejde ved eksempelvis at afklare hvordan omkostninger og gevinster fordeles og klare deltagernes deltagelse med deres overordnede eller bagland

*Katalysatoren skal:*

- Animere deltagerne til at tænke ud af boksen ved at fokusere på problemer, udfordringer og nye muligheder, og ved at konstruere ydre trusler, brændende platforme og besnærende visioner
- Hindre tunnelsyn ved at udvide perspektivet på opgaven og skabe passende forstyrrelser, hvilket kan ske ved at anlægge nye vinkler, invitere nye aktører på banen eller bringe ny viden i spil
- Igangsætte kreative og søgende processer ved at ændre omgangsformen i gruppen og sørge for at man mødes på andre måder og andre steder
- Skabe inspiration ved at iværksætte fælles ekskursioner til organisationer og steder, hvor man er gået nye veje
- Hjælpe med at håndtere risici forbundet med innovative forsøg, bl.a. ved at sørge for ansvar og eventuelle omkostninger deles mellem flere parter og fejl rettes hurtigt og smertefrit



Selvom de tre former for hands-on innovationsledelse retter sig mod forskellige dele af de samarbejdsdrevne innovationsprocesser, så skal de ofte udøves samtidigt og i skiftende rækkefølger. Det skyldes, at samarbejdsdrevne innovationsprocesser er komplekse og indeholder mange spring, feedback loops og tværgående koblinger.

### 5.3 Frivillig ledelse

Der er en omfattende litteratur om samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor, men der er skrevet forbløffende lidt om ledelsesaspektet. En oversigtsartikel (Halfpenny og Reid, 2002), der forsøger at gøre status over de sidste årtiers forskning, nævner slet ikke udfordringen med at lede frivillige. Der er dog nogle spredte praktiske og forskningsbaserede bidrag, der dels sætter fokus på ledelsesudfordringen og dels forsøger at sige noget om, hvordan den håndteres (Drucker, 1990; Brudney, 1990; Fischer og Cole, 1993; Liao-Troth, 2008). Forskningen på dette område er ikke særlig teoretisk funderet, men den har et klart budskab: ledelse af partnerskaber med frivillige er nødvendig, men svær fordi man populært sagt ikke kan hunse rundt med de frivillige, og ikke kan give dem løn for en god og ihærdig indsats. Det er offentlige leders opgave at løse dette dilemma, og forskningslitteraturen giver nogle konkrete bud på, hvordan det kan gøres. Fokus er ikke så meget på redskaberne, men på spørgsmålet om, hvad der er god ledelsespraksis i forhold til samarbejde med frivillige og frivillige organisationer.

Inden vi går videre skal det først nævnes, at der i litteraturen er enighed om, at det er en god ide at udpege en formelt ansvarlig offentlig leder, eller evt. et ledelsesteam, der kan rammesætte og styre samproduktionen, håndtere de frivillige og evaluere indsatsen. Der er også enighed om, at ledelse af frivillige, der deltager i samproduktion med det offentlige, er meget tidskrævende, og ofte skal klares oven i eller ved siden af en masse andre opgaver (Ellis, 1986). Uddannelse af offentlige ledere af frivillige er vigtig, og mange offentlige ledere af frivilligt arbejde har desuden stort udbytte af at deltage i netværk med andre ledere (Brewis, Hill og Stevens, 2010).

I det følgende gennemgås litteraturens bud på god ledelsespraksis under overskrifterne rammesætning, styring, håndtering og evaluering.

#### *Rammesætning:*

Offentlig ledelse af frivillige bør hvile på en nedskreven politik, der angiver det overordnede formål og de generelle retningslinjer for samarbejdet med frivillige og frivillige organisationer. Det er dog ikke hensigtsmæssigt med detaljerede regler i hverdagen, og heller ikke nødvendigt, hvis indsatsen er funderet i sociale og etiske værdier (Brudney, 1990).

Det er desuden en god ide at udvikle et egentligt frivillighedsprogram, der sikrer at samproduktionen med frivillige passer til den ansvarlige offentlige organisations målsætning, behov, struktur og kapacitet (Brudney, 1990: 97-103). Det er vigtigt, at de offentlige medarbejdere er med til at udforme programmet, så de får ejerskab til samproduktionen (Brudney, 1990: 125-126). Det er desuden vigtigt, at undersøge muligheden for at rekruttere frivillige inden man går i gang og i det hele taget inddrage de frivillige tidligt i projektet, så de kan være med til vurdere, hvad der kan lade sig gøre og ikke lade sig gøre. Hvis de frivillige for alvor skal på banen er det vigtigt at stille åbne spørgsmål, hvilket ofte er svært for offentlige ledere, som lever af at have

svarene. Et pilotprojekt vil desuden som regel give uvurderlige erfaringer med henblik på den endelige udformning af frivillighedsprogrammet. Det er i hvert fald den erfaring, som vi har fra vores studier.

De finansielle rammer for samproduktion med frivillige skal være i orden. Der skal således sikres økonomiske midler til aflønning og uddannelse af offentlige ledere, træning af de frivillige, relevant udstyr og lokaleleje, dækning af arbejdsrelaterede udgifter, begivenheder og arrangementer i netværket og evt. et nyhedsbrev til de frivillige. Det er på ingen måde gratis at involvere frivillige, selvom de er ulønnede.

Hvis det offentlige samarbejder med frivillige organisationer, der har ansvaret for håndtering af de frivillige, kan det være en god ide at lave en formel kontrakt, der specificerer de gensidige forventninger og forpligtigelser i det offentlig-private samarbejde. Det er dog efter vores vurdering oplagt at benytte sig af en ukomplet eller relationel kontrakt baseret på løbende forhandling, sådan at der sikres tilstrækkelige frihedsgrader i samarbejdet.

#### *Styring:*

Det er vigtigt at have klare målsætninger for involvering og samarbejde med frivillige og frivillige organisationer. Klare målsætninger tydeliggør, hvorfor samarbejdet er etableret, og medvirker til at hindre misforståelser i opgaveløsningen. Der er imidlertid ofte mange forskellige målsætninger på spil i et offentligt-privat samarbejde. Der er overordnede målsætninger hos politikere og topledere, målsætninger hos de implicerede forvaltninger og frivillige organisationer, samt en række personlige målsætninger hos de frivillige selv. Hvis man presser for hårdt på for at integrere og strømline alle disse målsætninger, kan det føre til store, uoverstigelige og handlingslammende konflikter. Det er derfor nødvendigt, at stille sig til tåls med nogle fælles målsætninger, der på den ene side er præcise nok til at give retning og på den anden side brede nok til at forskellige samarbejdspartnere kan spejle sig i dem (Huxham og Vangen, 1996).

Man skal generelt set være opmærksom på, at opgaver, som løses hurtigt og rutinemæssigt i offentlige organisationer, som regel tager længere tid i et partnerskab med frivillige parter, fordi der løbende skal indgås kompromisser mellem parternes forskellige synsvinkler, kulturer, arbejdsmåder og vidensformer. Offentlige ledere må i udgangspunktet lære at respektere de forskellige udgangspunkter og acceptere, at samarbejde og kompromisskabelse tager tid. Gevinsterne ligger andre steder (Huxham og Vangen, 1996).

Intern kommunikation mellem medlemmerne af styregruppen for projekter med samproduktion, samt til de involverede organisationer, deres bagland og dem der skal lave det frivillige arbejde, er utrolig vigtig. Det er således en central ledelsesopgave at forsøge at bygge bro mellem den specialiserede og nogle gange ret tekniske sprogbrug i den offentlige sektor og det sprog de frivillige anvender i det daglige arbejde. Dårlig eller manglende kommunikation skaber usikkerhed og frustration hos de frivillige, hvilket på sigt for dem til at holde op som frivillige (Huxham og Vangen, 1996).

Opfattelsen af, at der er store ubalancer i samarbejdet mellem parter med ulige magtressourcer, kan formindske den fælles handlingskapacitet i et netværk eller partnerskab, og lederens opgave er derfor at imødegå dette problem ved at skabe tillid mellem parterne (Gray, 1989). Det kan enten ske

ved selv at vise de andre parter tillid, ved at styrke de interpersonelle relationer, eller ved at fejre små, vellykkede samarbejdsprojekter, der kan vise vejen til et mere ambitiøst og tillidsfuldt samarbejde i fremtiden.

Styring og ledelse skal ikke kun rettes mod de frivillige, deres organisationer og samarbejdet med disse. Det er vigtigt, at de fagprofessionelle, der skal arbejde sammen med de frivillige, tages i ed, og at det gøres klart for de fagprofessionelle, at de frivillige udgør et supplerende tilskud til den offentlige opgaveløsning, som kan være med til at komplementere eller forny og forbedre den offentlige indsats, og måske endda frigøre offentlige ressourcer, der kan bruges på mere fremadrettede og strategiske udviklingsopgaver. Det er ligeledes vigtigt at etablere en klar arbejdsdeling mellem de lønnede medarbejderes og de frivilliges indsats, samt at skabe faste procedurer for koordination og samarbejde. Endelig er det vigtigt at opkvalificere de offentlige medarbejdere, så de kan lede og vejlede de frivilliges indsats og løse de problemer, der opstår undervejs. Det vil ofte være medarbejderne i frontlinjen, der står for samarbejdet med de frivillige og en opgradering af deres rolle og ansvar kan føre til større jobtilfredshed (Brudney, 1990: 109-114, 135-136).

Offentlig styring har også et normativt aspekt i den forstand, at alle medlemmerne i et offentligt partnerskab som regel italesætter demokratisk beslutningstagning og lighed som fundamentale værdier, der skal gennemsyre samarbejdsrelationerne. Det giver en række ledelsesudfordringer, idet offentlige ledere skal medvirke til at sikre balancen: mellem bred inklusion og effektivt samarbejde; mellem repræsentation og relevans; og mellem konsensusøgning og evnen til at skære igennem (Huxham og Vangen, 1996).

#### *Håndtering:*

Indgåelse af aftaler med frivillige organisationer og rekruttering af et tilstrækkeligt antal, engagerede og kompetente frivillige er en afgørende ledelsesopgave. Rekruttering kan se gennem annoncer, kampagner eller personlig opfordring. Den personlige opfordring er den mest effektive metode, og den kan komme enten fra den offentlige part eller fra andre frivillige, som ofte er rigtig gode til at fortælle nye, potentielle frivillige, hvorfor opgaven er vigtig, hvad det frivillige arbejde består i, og hvad de frivillige får ud af det på det personlige og identitetsmæssige plan. Erfaringen fra en række danske projekter er således, at unge er rigtig gode til at nå ud til og engagere andre unge.

Når det nu ikke er muligt at motivere de frivillige økonomisk, så må man ty til andre motivationsformer. Det drejer sig først og fremmest om at italesætte sagens og arbejdets vigtighed og de gode resultater, som den frivillige indsats skaber (Brudney, 1990). Det er imidlertid også vigtigt at tilrettelægge arbejdet således, at de frivillige får mulighed for at bruge deres kompetencer, at de kan indgå i aktiviteter, som de særligt interesserer sig i, samt at de kan skabe sig et socialt netværk, som kan berige deres liv i øvrigt. Endelig handler det i høj grad om at sørge for, at arbejdet er veldefineret, begrænset og fleksibelt (Huxham og Vangen, 1996).

Da frivillige ofte har en meget forskellig social, aldersmæssig og personlig baggrund og desuden ofte kun har et begrænset kendskab til den offentlige sektor, er det vigtigt at give en indledende orientering om den overordnede mission, de organisatoriske rammer, arbejdets karakter, og de specifikke regler og normer på det pågældende område. Der bør også rådgives om, hvor man kan

hente hjælp undervejs (Fischer og Cole, 1993). En tæt forbundet opgave er at lære de frivillige at lede og håndtere andre frivillige og i det hele taget styrke de frivilliges evne til selv-ledelse. Derigennem aflastes den offentlige ledelse, og frivillige har desuden også nogle gange lettere ved at blive ledet af nogle, der er frivillige ligesom dem selv.

Det er helt afgørende for indsatsens succes, at de frivilliges motivation, interesse og kompetencer matcher de opgaver, der skal løses. Det er derfor en vigtig ledelsesopgave at visitere de frivillige til, hvad der synes at være passende opgaver. Det kræver i udgangspunktet, at opgaverne identificeres, beskrives og vurderes, og derefter at de frivillige screenes med henblik på at skabe et godt match mellem person og opgave (Brudney, 1990: 102-106).

Den frivillige indsats er ikke så konstant og vedvarende som den de offentlige medarbejdere leverer. Personlige begivenheder i de frivilliges liv påvirker varigheden og intensiteten i deres indsats, og de kan også let miste interessen, hvis det bliver for kedeligt og rutinepræget at deltage i frivilligt arbejde og samproduktion med det offentlige. Derfor skal der gøres noget særligt for at fastholde deres engagement. Det kræver, at det er sjov og givende at være frivillig, samt at der skabes gode og tillidsfulde relationer mellem de fagprofessionelle og frivillige baseret på en klar arbejdsdeling, gensidig forståelse og et fælles sprog.

Da frivillige ikke kan aflønnes og modtage økonomiske belønninger, så må der findes andre måder at belønne dem på. Det handler i høj grad om anerkendelse, både i det daglige og gennem offentlig omtale, uddeling af priser og certifikater, samt sociale arrangementer der fejrer de frivillige og deres indsats.

Det er også en ledelsesopgave at sørge for, at de frivillige ikke overbyrdes og overbelastes, at der er fleksible arbejdstider og arbejdsvilkår for indsatsen, og at de frivillige er forsikrede mod ulykker og arbejdsskader i forbindelse med deres indsats (Brudney, 1999). Forsikringsspørgsmålet har stor bevågenhed i USA, hvor folk ikke tøver med at rejse erstatningssager mod hinanden. Herhjemme synes der at være mindre hysteri omkring forsikringsspørgsmål, men det er som mindstemål en god ide at afklare det juridiske ansvar og forsikringsspørgsmålet inden man går i gang.

### *Evaluering:*

Evaluering af de frivilliges indsats i samproduktion med det offentlige er vigtig for løbende at kunne forbedre resultaterne, men evaluering opleves ofte af de frivillige som en unødigt og uønsket kontrol. Selvevaluering og dialogbaserede evalueringsformer er derfor de foretrukne metoder (Huxham og Vangen, 1996). Selvevaluering kan være individuelle eller gruppebaseret rapporter fra de frivillige selv, hvori de beskriver deres arbejde og resultater og reflekterer over opståede problemer og løsninger. Dialogbaserede evalueringsformer kan organiseres som en form for MUS med de frivillige, hvor offentlige medarbejdere eller frivillige ledere går i dialog med de frivillige om, hvordan det går med arbejdet.

En mere overordnet programevaluering med fokus på både processer og resultater er imidlertid også nødvendig, og kan enten foretages af den offentlige forvaltning eller af en ekstern konsulent. Det er vigtigt at understrege over for de frivillige, at programevaluering frem for alt skal ses som et klart tegn på, at indsatsen tages alvorligt, og at der er ønske om at styrke og forbedre den samproducerede indsats.

## 5.4 Ledelseskompetencer

I stedet for at fokusere på offentlige lederes redskaber og virkemidler stilles der inden for dette perspektiv skarpt på offentlige lederes kompetencer i forhold til at skulle lede samarbejdet med frivillige og frivillige organisationer. Hvor kvalifikationer refererer til bestemte færdigheder og en særlig faglig viden, så handler kompetencer om de personlige og sociale evner og egenskaber hos lederne, der gør dem i stand til at anvende deres faglige kvalifikationer i en konkret situation, som ofte både er usikker og uforudsigelig (Jørgensen, 1999). Kompetenceperspektivet er afgørende for at kunne rekruttere og uddanne offentlige ledere til at lede frivillige.

I offentlig ledelse af frivillige vil følgende kompetencer blive efterspurgt.

*Kapacitetsopbygning* er en central kompetence, som handler om at kunne hjælpe de frivillige med at organisere sig selv før og under deres deltagelse i samproduktion, så de har en egen organisatoriske base for samarbejdet med den offentlige. Der er ligeledes behov for pædagogiske kompetencer til at uddanne og træne de frivillige til de opgaver, som de skal løse, og for kompetencer, der handler om at tilbyde tillidsbaseret rådgivning og vejledning, samt sparring med de frivillige, når de løber ind i problemer og tvivlsspørgsmål, eller synes det er hårdt.

*Gode kommunikationsevner* er også en meget central kompetence i forhold til at formidle formålet med og præmisserne for den samproducerede indsats, samt de værdier der ligger til grund for denne. Det er vigtigt at kunne forklare, hvad opgaven består i og kunne italesætte såvel faglige som emotionelle aspekter ved indsatsen og skabe retningsgivende og motiverende fortællinger (Huxham og Vangen, 1996).

*Rummelighed* er vigtig i forhold til at forstå og bygge bro mellem de offentlige og private samarbejdspartneres forskellige viden, erfaringer og tilgang til arbejdet. Rummeligheden handler også om at kunne bøje regler og procedurer, så de på en fleksibel måde kan understøtte samarbejdet mellem offentlige og private producenter, og om at respektere frivillige organisationers bærende ide og de frivilliges særlige vilkår og motiver. Endelig handler rummelighed om at kunne afkode værdier, mål og handlingsmotiver hos mange forskellige aktører og kunne leve med og manøvrere i forhold til både inkonsistens og konflikter (Pedersen og Hartley, 2008).

*Vedholdenhed og udholdenhed* er vigtige kompetencer, fordi samarbejde og løbende forhandlinger af målsætninger, værdier og konkrete handlinger er besværligt og tager tid. Det kræver tålmodighed og stamina at løbe partnerskaber i gang og få dem til at fungere og give de ønskede resultater (Huxham og Vangen, 1996).

*Sociale kompetencer* er en restkategori, der drejer sig om at kunne kontakte og møde frivillige i øjenhøjde og fremstå som en troværdig, ansvarsfuld og tillidsfuld partner, der brænder for at realisere fælles mål og påskønner den frivillige indsats uden at drive rovdrift på denne og betragte den instrumentelt.

Ovennævnte kompetencer kan i et vist omfang læres, men det tager tid og kan ikke klares på et 10-ugers kursus. Derfor vil der ofte være behov for at rekruttere offentlige ledere, der i forvejen vurderes at besidde disse kompetencer, til jobbet med at lede samarbejde med frivillige og frivillige

organisationer. Det vil dog under alle omstændigheder være en vedvarende opgave at udvikle de offentlige leders evne til at lede frivillige.

## 6. Konklusion og perspektivering

Hvis den offentlige sektor mangler økonomiske ressourcer og viden om borgernes behov eller har brug for en større iderigdom i problemløsningen og en styrkelse af sammenhængskraften, så er inddragelse af frivillige i samproduceret serviceproduktion en oplagt løsning. Der er dog en række ledelsesmæssige udfordringer, som denne rapport har forsøgt at trække frem i lyset. Disse udfordringer kan imidlertid overvindes med inspiration fra den nyeste ledelsesforskning. Centrale indsigter om udøvelse af hands-on og hands-off metastyling, de forskellige ledelsesroller i forsøget på at lede samarbejdsdrevet innovation, gode råd fra litteraturen om ledelse af frivillig ledelse og en afklaring af de centrale ledelseskompetencer viser vejen frem til et sikkert greb om den offentlige ledelse af frivillige. Da både opgaven og den forskningsbaserede indsigt rummer nye ledelsesaspekter vil det ikke desto mindre kræve en målrettet indsats at ruste offentlige ledere til opgaven.

Eftersom der således er en række gode svar på ledelsesudfordringer bliver det aktuelle spørgsmål, hvordan man i kommuner og regioner kan øge inddragelsen af frivillige og frivillige organisationer i leveringen af samproduceret velfærdsservice til gavn for såvel borgerne og de frivillige som den offentlige sektor. Svaret er ligesom ved alle nye og innovative indsatser: *tænk stort, start småt og opskaler hurtigt*. Overvej de gevinster der kan opnås på sigt, hvis involveringen af frivillige i samproduktion bliver en succes. Start med at udvide eksisterende ordninger og eksperimenter med igangsættelse af nye. Når de nye ting virker, så bred dem ud til flere og flere områder, så de kan gøre mest muligt gavn.

Fem gode råd til de kommunale og regionale leders bestræbelse på at fremme samproduktion med frivillige kunne være:

1. Sæt innovation på dagsordenen og identificer de områder, hvor der er brug for at forstærke og forbedre den offentlige velfærdsservice og hvor de frivillige kan byde ind med særlige kompetencer, ressourcer og ideer. Vurder om der er særlige lokale eller regionale traditioner og forhold at bygge på. Lav til sidst en systematisk analyse af muligheder, gevinster, omkostninger og risici inden de første skridt tages
2. Få de folkevalgte politikere til at gå forrest i forsøget på at involvere flere frivillige i velfærdsproduktionen. Det vil ofte blive betragtet som en vindersag og politikerne har en særlig legitimitet i forhold til at italesætte frivilliges deltagelse i samproduktion i kraft af deres rolle som ledere af det lokale fællesskab og i kraft af at mange politikere selv er eller har været frivillige. Politikerne skal desuden udvikle frivillighedspolitikker, der hvor de ikke allerede findes, og i højere grad indtænke de frivilliges indsats som en del af den offentlige opgaveløsning.
3. Gør det attraktivt at arbejde som frivillig og være partner i offentlig velfærdsproduktion ved at adressere lokale problemer, som både organiserede og ikke-organiserede borgere føler ejerskab til og gerne vil være med til at løse, og sørg for at det bliver sjovt og givende at være frivillig i den offentlige sektor.

4. Gør det nemt for borgerne at bidrage til en frivillig offentlig indsats ved at kommunikere åbent og bredt til offentligheden og forklare hvad mulighederne og forventningen er, og hvad det kræver af de frivillige.
5. Skab større synlighed og dermed større anerkendelse af de frivilliges arbejde og indsats, bl.a. ved at lave hjemmesider om de frivilliges bedrifter og portrætter af frivillige organisationer.

At sætte stikket i borgeren og øge den frivillige offentlige indsats er en oplagt løsning i den nuværende situation med pressede budgetter og behov for udvikling af velfærdssamfundet, og der er store gevinster at hente. Det betyder dog ikke, at det er en let vej at gå. I hvert fald er der tre centrale udfordringer til kommuner og regioner.

1. Såvel politikere, offentlige ledere og medarbejdere som borgerne skal ændre deres forestillinger om sig selv, hvilket ofte viser sig at være uhyre svært. Politikerne skal være parat til at løbe en større risiko og træde i karakter som ledere af det lokale fællesskab. Offentlige ledere og medarbejdere skal åbne op for involvering af borgere, som har en helt anden viden, indsigt og motivation til at medvirke i indsatsen end dem selv. Borgerne skal holde op med bare at stille krav og tænke mere over, hvad de kan være med til at levere og give til andre.
2. Kommunale og regionale myndigheder skal arbejde aktivt med empowermentstrategier og forskellige former for kapacitetsopbygning, sådan at så mange borgere, fællesskaber og organisationer som muligt bliver i stand til at bidrage til samproduceret serviceproduktion. Det vil i mange tilfælde fordre udviklingen af nye kompetencer.
3. Hvis offentlige og private parter skal samproducere forskellige former for velfærdsservice, vil der givetvis være ting der mislykkes og falder på gulvet. Det er derfor vigtigt at have en klar forestilling om, hvem der er ansvarlige for hvad, og have klare procedurer for, hvad man gør, når eller hvis samproducerede frivillige løsninger svigter.

Afslutningsvis skal det understreges, at ledelse bestemt ikke er løsning på alt. God offentlig ledelse af offentligt-privat samproduktion baseret på frivillighed er imidlertid en nødvendighed, hvis vi skal konsolidere og udvikle velfærdssamfundet i en tid med ressourceknaphed, globaliseringspres og behov for at finde nye løsninger på stadig mere komplekse problemer.

## Litteraturliste

Aarup, K. (2010), *Frivillighedens velfærdssamfund*, København: Frydenlund.

Anheier, H.K og Salamon, L.M. (1999), 'Volunteering in Cross-National Perspective: Initial Comparisons', *Law and Contemporary Problems*, 62(8): 43-65.

Ansell, C. og Gash, A. (2007), 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

Bason, C. (2007), *Velfærdsinnovation*, København: Børsens Forlag.

Birchall, J. og Simmons, R. (2004), *User Power: The Participation of Users in Public Services*, London: NCC.

Boje, T. P. og Ibsen, B. (2006), *Frivillighed og nonprofit i Danmark*, København: SFI.

Boje, T. P., Fridberg, T. og Ibsen (2006), *Den frivillige sektor i Danmark*, København: SFI.

Bommert, B. (2010), 'Collaborative innovation in the public sector', *International Public Management Review*, 11(1): 15-33.

Bovaird, T. (2007), 'Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services', *Public Management Review*, 67(5): 846-860.

Bovaird, T. og Loeffler, E. (2012), 'From engagement to co-production', i Brandsen og Pestoff (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, London: Routledge: 35-60.

Brewis, G. Hill, M. og Stevens, D. (2010), *Valuing Volunteer Management Skills*, Third Sector Skills, Institute for Volunteering Research, Birkbeck, University of London.

Brudney, J. L. (1984), 'Local co-production of services and the analysis of municipal productivity', *Urban Affairs Quarterly*, 19(4): 465-484.

Brudney, J. L. (1990), *Fostering Volunteer Programs in the Public Sector*, San Francisco: Jossey-Bass.

Brudney, J. L. (1999), 'The effective use of volunteers: Best practices for the public sector', *Law and Contemporary Problems*, 62(4): 219-255.

Brudney, J. L. og England, R. E. (1983), 'Towards a definition of the concept of co-production', *Public Administration Review*, 43(1): 59-65.

Center for frivilligt socialt arbejder (2010), *Den frivillige sociale indsats*, København: Socialministeriet.



- Crawford, M., Rutter, D. og Thelwall, S. (2004), *User Involvement in Change Management: A Review of the Literature*, London: NHS.
- Crosby, B. C. og Bryson, J. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.
- Crozier, M., Huntington, S. P. og Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy*, New York: The New York University Press.
- Cruikshank, B. (1999), *The Will to Empower*, Ithaca: Cornell University Press.
- DiMaggio, P.J. og Anheier, H.K. (1990), 'The sociology of nonprofit organizations and sectors', *Annual Review of Sociology*, 16: 137-157.
- Drucker, P. E. (1990), *Managing the Non-Profit Organization: Practices and principles*, New York: Harper Collins.
- Eggers, W. og Singh, S. (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washington: Harvard Kennedy School of Government.
- Ellis, S. J. (1986), *From the Top Down: The Executive Role in Volunteer Program Success*, Philadelphia: Energize Associates'
- Fischer, J. C. og Cole, K. M. (1993), *Leadership and Management of Volunteer Programs: A guide for Volunteer Administrators*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Frostholm, H. og Majgaard, K. (2002), Ledelse af frivilligt socialt arbejde, *Offentlig ledelse*, 2: 1-28.
- Gaventa, J. (2002), 'Exploring Citizenship, Participation and Accountability', *IDS Bulletin*, 33(2): 1-11.
- Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Habermann, U. (2007), *En postmoderne helgen?*, København: Museum Tusculums Forlag.
- Halfpenny, P. og Reid, M. (2002), 'Research on the voluntary sector: An Overview', *Policy and Politics*, 30(4): 533-50.
- Henriksen, L. S. (1995), *Frivillige organisationer i den decentrale velfærdsstat*, Aalborg: Aalborg Universitet.
- Hood, C. (1991), 'A public administration for all seasons?', *Public Administration*, 69(1): 1-19.
- Huxham, C. og Vangen, S. (1996), 'Working Together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations', *International Journal of Public Sector Management*, 9(7): 5-17.

- Jessop, B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- Jørgensen, P. S. (1999), 'Hvad er kompetence – Og hvorfor er det nødvendigt med et nyt begreb', *Uddannelse*, 1: 4-13.
- Kickert, W. J. M. Klijn, E.-H. og Koppenjan, J. F. M. (red.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- Kock-Nielsen, I. m.fl. (2005), *Frivilligt arbejde*, København: SFI.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- Liao-Troth, M. (red.) (2008), *Challenges in Volunteer Management*, Charlotte: IAP.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- Meuleman, L. (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Heidelberg: Physica.
- Mouffe, Chantal (1993), *The Return of the Political*, London: Verso.
- Needham, C. (2007), 'Realizing the potential of co-production: Negotiating improvements in public services', *Social Policy and Society*, 7(2): 221-231.
- Normann, R. (1984), *Service Management: Strategy and Leadership in Service Business*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Osborne, D. og Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2006), 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Osborne, S. (red.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Ostrom, E. (1996), 'Crossing the great divide: Co-production, synergy and development', *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Pedersen, D. og Hartley, J. (2008), 'The changing context of public leadership and management', *International Journal of Public Sector Management*, 21(4): 327-339.
- Percy, S. (1984), 'Citizen participation in the co-production of urban services', *Urban Affairs Quarterly*, 19(4): 431-446.
- Pestoff, V. (2006), 'Citizens and co-production of welfare services', *Public Management Review*, 8(4): 591-595.

- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reforms*, Oxford: Oxford University Press.
- Polsby, N. W. (1984), *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven: Yale University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Salamon, L. (1987), 'Of market failure, voluntary failure and third-party government: Towards a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state', *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1-2): 29-49.
- Salamon, L.M. og Anheier, H.K. (1998), 'Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3): 213-248.
- Socialministeriet (1997), 'Frivilligt socialt arbejder I fremtidens velfærdssamfund', *Betænkning nr. 1332*, København: Socialministeriet.
- Sørensen, E. (2007), 'Local politicians and administrators as metagovernors', i Marcussen og Torfing (red.), *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan: 89-108.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2000), *Skanderborg på landkortet*, København: DJØF Forlaget.
- Sørensen, E., and Torfing, J. (2005), 'Network governance and post-liberal democracy', *Administrative Theory and Praxis*, 27(2): 197-237.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (red.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (red.) (2011), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag.
- Taylor, M. (2003), *Public Policy in the Community*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Ulstein, K. (1998), *Organisajon og ledelse i frivillig arbeid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Vodoga, E. og Golembiewski, R. T. (2001), *American Review of Public Administration*, 31(3): 273-295.
- Wolfenden Committee (1978), *The Future for Voluntary Organisations*, London: Croom Helm.