

# Frivilligsatsing i Vadsø kommune

Forslag til grunnmur

---

## DEL 1 – RAPPORT

### Konsentrat

Trivselslaben har, på oppdrag fra Vadsø kommune, sett på grunnlaget og mulighetene for et større verdiskapende samspill mellom kommunen, frivilligheten og andre gode krefter i lokalsamfunnet. Tanken er at dette kan bidra til at hele kommunen står sterkere i møte med eldrebølgen og andre store samfunnsutfordringer i årene som kommer. Vår undersøkelse viser at potensialet i slik samhandling bare kan forløses hvis satsingen står på en solid grunnmur – som *kommunen* må bygge først. Denne grunnmuren – eller nærmere bestemt grunnmurens viktigste byggesteiner – har blitt vårt hovedfokus i rapporten. Det handler om *finansiering, organisering og gjennomføring*, tilpasset de rådende forhold og den lokale konteksten som gjelder for dette utviklingsarbeidet og videre frivilligsatsing i Vadsø kommune.

## Innhold

<b>SAMMENDRAG</b> .....	3
<b>INNLEDNING</b> .....	5
En ny frivilligsatsing .....	5
Kommunens problem er alles problem.....	5
Ingen kjempegode løsninger i sikte.....	6
Frivilligsatsingen trenger en grunnmur .....	7
<b>1. INTERESSER</b> .....	8
De frivillige organisasjonene i Vadsø kommune .....	9
De uorganiserte frivillige .....	9
Kommunen .....	10
Næringslivet .....	11
<b>2. MULIGHETER</b> .....	12
Vadsø kommunes frivillighetserklæring.....	13
Fra uorganisert til litt organisert? .....	13
Frivillig innsats for andre .....	13
Partnerskapsavtaler.....	14
Betalt frivillighet .....	15
Samspill med næringslivet.....	15
<b>3. FINANSIERING</b> .....	17
Kommunens faste bidrag – grunnfinansiering .....	17
Eksterne prosjektmidler .....	18
Lokalsamfunnets bidrag .....	19
<b>4. ORGANISERING</b> .....	20
Frivilligkoordinatoren må operere i mellomrommene .....	20
Frivilligkoordinatorens arbeid i praksis .....	21
Frivilligkoordinator, eller ...?.....	22
Styringsgruppe.....	22
Styringsgruppas rolle.....	23

<b>5. GJENNOMFØRING</b> .....	25
Prosjekter som instrument for drifta .....	26
Prosjektprogram.....	26
Prosjektmandat .....	27
Prosjektkompetanse.....	28
Forventningsavklaring – og oppstart av frivilligsatsingen .....	28

DEL 2 – UTDYPINGSTEKSTER

DEL 3 - VEDLEGG

# SAMMENDRAG

I dette oppdraget for Vadsø kommune har Trivselslaben sett nærmere på grunnlaget og muligheter for en større *frivilligsatsing* i kommunen. Dette handler om å utvikle et samspill som alle involverte har nytte av. To hovedspørsmål utkrystalliserer seg:

- 1) Hvordan kan kommunen hjelpe frivilligheten?
- 2) Hvordan kan frivilligheten hjelpe kommunen?

Svaret på spørsmål 1 finnes i stor grad i Vadsø kommunes egen frivillighetserklæring vedtatt i 2019, som også er vedlagt denne rapporten. Vi har ikke funnet behov for å tilføye så mye til frivillighetserklæringen, men påpeker behovet for praktisk oppfølging.

Det er spørsmål 2 vi har viet mest tid til, fordi det er mest komplisert og fordi det kan være et bidrag til løsninger på fremtidens store samfunnsutfordringer, kanskje spesielt den såkalte eldrebølgen. Det viktigste svaret på spørsmålet er at *kommunen må bygge en grunnmur* før det er verdt å satse videre.

Det har blitt så viktig for oss å få frem budskapet om denne grunnmuren, at hele rapporten er formet rundt det, og alle sidespor er kuttet bort. Det betyr ikke at grunnmuren er hele løsningen. Det betyr bare at alt annet bare er å betrakte som luftige idéer, før det kan plasseres på en grunnmur.

Rapportstrukturen er derfor at de to første hovedkapitlene ser på utgangspunktet, mens de tre siste tar for seg de største byggesteinene i grunnmuren for frivilligsatsingen:

**Kapittel 1 Interesser** viser hvordan frivilligheten og frivilligsatsingen berører store deler av lokalsamfunnet. Her beskrives ulike typer frivillighet og hvordan den ofte kategoriseres som enten egennyttig eller uegennyttig, mens det i praksis ofte er flytende overganger. Vi viser det store mangfoldet i den organiserte frivilligheten i Vadsø kommune, og ser på den nasjonale trenden der flere frivillige velger å være uorganisert. Dette vil spille en rolle for kommunens tilnærming for å rekruttere frivillige til samarbeid om tjenesteleveranser. Så velger vi å trekke med næringslivet, fordi frivilligsatsingen handler om å løse fellesskapets utfordringer og da bør alle gode krefter i lokalsamfunnet inviteres med. Bidrag fra næringslivet kan åpne for muligheter som ellers hadde gått tapt.

**Kapittel 2 Muligheter** handler om potensialet som ligger i et tettere og mer omfattende samspill mellom kommunen, frivilligheten og næringslivet. Vi ser på utfordringen med den voksende *uorganiserte* frivilligheten, og tar for oss tre konkrete former for samarbeid der frivillige velger å utføre tjenester for kommunen ut fra forskjellig motiver:

- Ubetalt frivillighet, den tradisjonelle frivilligheten, der hovedmotivet for de frivilliges innsats er et ønske om å stille opp for andre.
- Partnerskapsavtaler, der hovedmotivet for de frivilliges innsats er sterkt knyttet til deres egne kjerneaktiviteter (og dermed egeninteresser).
- Betalt frivillighet, der hovedmotivet for de frivilliges innsats ikke er så knyttet til deres egne kjerneaktiviteter, men til deres behov for inntekter for å kunne drive kjerneaktivitetene.

Kapitlet avrundes med noen betraktninger om konkrete områder der økt samspillet mellom kommunen og næringslivet kanskje kan bidra til bedre og mer stabile helsetjenester for innbyggerne, i en fremtid der mye taler for at utviklingen går motsatt vei. Dette handler litt om næringsutvikling, men aller mest om å sikre at Vadsø oppleves som en attraktiv kommune å bo i, med gode lokale helsetilbud.

**Kapittel 3 Finansiering** ser på det økonomiske grunnlaget for en frivilligsatsing, som dels er motivert av kommunens pengemangel. Det reiser spørsmålet: hvordan få råd *nå* til å gå i gang med en frivilligsatsing som kan bli lønnsom *på sikt*? Her foreslår vi en tredelt modell:

- **Kommunens faste bidrag.** Dette er en fast grunnfinansiering over kommunebudsjettet, som av hensyn til forutsigbarhet og mulighet for planlegging bør ha et fireårsperspektiv (økonomiplanperioden). Grunnfinansieringen bør ha en tydelig fordeling på:
  - *Drift*; daglige aktiviteter for å drive frivilligsatsingen/frivilligkoordinatorens arbeid.
  - *Prosjektutvikling*; planlegge og forberede prosjekter i frivilligsatsingen.
  - *Prosjektgjennomføring*; først og fremst til å dekke egenandeler som kreves for å få tilgang på ekstern prosjektfinansiering.
- **Ekstern prosjektfinansiering.** Det finnes rikelig med støtte- og tilskuddsordninger som i betydelig grad kan være med å drive og utvikle frivilligsatsingen. Men denne muligheten går hånd i hånd med kommunes evne til å stille med grunnfinansiering.
- **Lokalsamfunnets bidrag.** Vi ser for oss at det kan være mulig å få på plass et solidaritetsfond som kapitaliseres gjennom «kronerulling» i lokalsamfunnet. Hensikten er å sikre finansiering av betalt frivillighet, der egennyttige frivillige organisasjoner f.eks. kan drive aktiviteter for eldre mot betaling fra fondet, en betaling som skal øremerkes drift av organisasjonens aktiviteter for barn og unge. Et slik fond må utredes og planlegges nøye for ikke å ødelegge grunnlaget for eksisterende solidaritetsfond som *Fritidsfondet i Vadsø*.

**Kapittel 4 Organisering** beskriver nøkkelrollen *frivilligkoordinator*, som må operere i mellomrommet mellom kommunen, frivillige og næringslivet. For å utnytte potensialet i rollen fullt ut, bør frivilligkoordinatoren tenke forvaltning av verdier og dyrking av muligheter, og være en «hjelp til selvhjelp»-ressurs for frivilligheten. Frivilligsatsingen bør ha en egen styringsgruppe, en rolle vi mener best ivaretas av kommunen selv. Det skyldes at satsingens bærekraft er helt avhengig av at den klarer å skape reelle verdier for kommunen; frivilligsatsingen må kunne brukes til å realisere mål i kommunale strategier og planer – til felleskapets beste. Det er forutsetningen for at frivilligsatsingen også kan klare å skape verdier for andre. Vi mener styringsgruppa skal være politisk fundamentert, og at det både er mest praktisk og effektivt hvis rollen tillegges formannskapet.

**Kapittel 5 Gjennomføring** tar for seg hvordan menneskene og midlene i frivilligsatsingen kan tas i bruk på en effektiv måte, som skaper målbare resultater. Siden vi foreslår en modell for frivilligsatsingen som i stor grad forutsetter prosjektfinansiering, er prosjekt som arbeidsform helt sentral i gjennomføringen. Dette er et stort fagfelt som vi ikke går i dybden på i rapporten. Vi har i stedet valgt ut tre områder som det ofte svikter på, som ikke er spesielt krevende å «fikse», og som kan ha forbløffende forbedringseffekt mht. å produsere nyttige prosjektresultat. Dette handler om:

- Prosjektprogram – å sette prosjekter i sammenheng for å kunne ta tyngre løft.
- Prosjektmandat – å sikre entydig og felles forståelse av oppgaven; hva prosjektet skal levere.
- Prosjektkompetanse – å gjøre prosjektorganisasjoner i stand til å løse oppgaven de får.

I rapporten beskriver vi hovedelementene i den grunnmuren vi mener frivilligsatsingen trenger. Grunnmursarbeidet vil ta sin tid, men gjort på riktig måte tror vi det skaper de forutsetningene som er nødvendig for at frivilligsatsingen skal begynne å produsere resultater. Grunnmursarbeidet er ikke nødvendigvis bortkastet selv om samspillet mellom kommunen, frivilligheten og næringslivet gir mindre gevinst enn forutsatt. Grunnmuren vil uansett kunne være til stor nytte for kommunens driftsorganisasjon, med systematikk og kompetanse som kan bidra til mer effektiv og bedre tjenesteproduksjon.

# INNLEDNING

«Gjør alt så enkelt som mulig, men ikke enklere»

- Albert Einstein

De mest bærekraftige løsningene er ofte å finne i skjæringspunktet mellom det som er helt nødvendig, og det som strengt tatt ikke behøver å være med. Det har vi hatt som utgangspunkt i dette oppdraget – både for våre løsningsforslag og hvordan disse formidles. For å øke muligheten for at leserne «ser skogen for bare trær» har vi valgt å utelate mye fra rapporten, og fokusert på det vi mener er aller viktigst å få frem. På noen områder har vi supplert med utdypingstekster. Skulle det være ønskelig med mer informasjon, er vi klar for å redegjøre mer detaljert på alle delområdene i rapporten.

## En ny frivilligsatsing

Kommunens bestilling til oss bygger på en vedtatt målsetting om å få utforsket mulighetene for:

- å bruke frivillig sektor som en aktiv samarbeidspartner i kommunale tjenesteleveranser
- at Vadsø kommune i langt større grad enn i dag utnytter tilgjengelig prosjektfinansiering
- å legge til rette for økt frivillig aktivitet av høy kvalitet i kommunen

Vadsø kommune satser allerede betydelig på frivilligheten, men med punktene over signaliseres det et ønske om å ta satsingen et steg videre. Hittil har kanskje kommunen vært mest opptatt av hvordan den kan bidra til å styrke frivilligheten. Nå er tilleggsspørsmålet hvordan frivilligheten kan bidra til å styrke kommunen, som en aktiv bidragsyter i den kommunale tjenesteproduksjonen. Det er dette samspillet for gjensidig nytte som vi i rapporten velger å kalle *frivilligsatsingen*. Og som vi etter hvert skal se, begrenser vi ikke satsingen til kun et samspill mellom kommunen og frivilligheten.

## Kommunens problem er alles problem

*«2020-2030 kan bli det mest utfordrende tiåret i fredstid. Kommune-Norge skal håndtere en hverdag hvor vi blir langt flere eldre per yrkesaktiv, hvor samfunnet skal omstilles fra fossilt til fornybart, og der dette skal gjøres samtidig som det økonomiske handlingsrommet blir mindre.»*

Slik innledet kommunalbanken sin invitasjon til årskonferansen 2020 «Bærekraftige kommuner?». Vi ser Vadsø kommunes interesse for utvidet samspill med frivilligheten i lys av de store utfordringene som nå bygger seg opp, som alle etter hvert kommer til å merke. Det mest illustrerende eksemplet er kanskje følgende tenkbare dominoeffekter av den såkalte eldrebølgen i lokalsamfunnet:

- *Kommunen* opplever en ressursknapphet som øker arbeidsbelastningen, tidspresset og stresset for de ansatte. Det blir lite attraktivt å jobbe i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, flere vil slutte og færre vil la seg rekruttere. De ansattes sykefravær øker. Totalt sett svekkes både kapasiteten og kvaliteten på tjenestene, mens behovet fortsetter å vokse.
- *Lokalsamfunnet* merker at kommunen må nedprioritere ikke-lovpålagte oppgaver, som betyr kutt i tjenester mange tar for gitt, f.eks. kino og basseng, støtte til idrett og næringsutvikling. Et dårligere offentlig tilbud svekker bolyst, øker fraflyttingen og reduserer tilflyttingen.

- *Familiene* opplever at kommunen må øke terskelen for institusjonsplass og hjemmehjelp. Eldreomsorgen blir i større grad en privat oppgave, som noen kan kjøpe seg ut av mens andre må håndtere personlig. For enkelte blir belastningen så stor at det både kan føre til lavere yrkesdeltakelse, men også gjøre omsorgsgiver til en ny bruker av helse-/omsorgs-/sosialtjenestene. I så fall et dobbelt bidrag til økt eldreomsorgsbyrde for kommunen.
- *Frivilligheten* svekkes pga. dårligere tilgang til kommunal infrastruktur (haller etc.), mindre økonomisk støtte fra kommunen og flere som må engasjere seg i familiens eldreomsorg og dermed ikke har tid og krefter til frivillig innsats; frivillighet er et overskuddsfenomen. Når det som tidligere var fellesgoder blir et privat ansvar svekkes også fellesskapsfølelsen og viljen til å stille opp for andre enn sine aller nærmeste. Frivilligheten begynner å smuldre.
- *Næringslivet* vil oppleve at befolkningsnedgangen svekker nærmarkedet og forverrer driftsforutsetningene. Dårligere lokaltilbud og svekket bolyst gjør det vanskeligere å rekruttere kompetent arbeidskraft, særlig blant de unge. Bedriftene svekkes og næringsutviklingen bremses.

På toppen av dette kommer andre samfunnsutfordringer som forsterker den negative spiralen i kommunene. Dette er ikke kommunens problem, det er alles problem. Utfordringen er å få «alle» til å erkjenne dette, se at hele lokalsamfunnet sitter i samme båt, og at løsningene må finnes i denne båten – det kommer ingen redningskøyte.

## Ingen kjempegode løsninger i sikte

Fremtidsbildet blir enda mer urovekkende når vi ser at man snakker om de samme løsningene i dag som for ti år siden – løsninger som hver for seg er høyst ufullkomne. Også her illustrerer eldrebølgens utfordringer dette best:

- *Institusjonsplasser* vil fortsatt være det viktigste tilbudet til eldre med omfattende funksjonstap. Problemet er at det verken finnes finansiering eller tilgang på nok fagpersonell til å etablere nok omsorgsboliger og sykehjem til å takle behovet som følger med eldrebølgen. Ifølge folkehelseinstituttet har over 80 prosent av de med langtids plass i sykehjem demenssykdom, en andel som forventes å øke fremover. Det vil derfor være behov for å etablere flere institusjonsplasser til de som vil trenge heldøgns omsorg, samtidig som det gjennomføres tiltak for å sikre at flere eldre kan klare seg lengre uten institusjonsplass.
- *Forebygging* av funksjonstap blir en viktig satsing for å sikre at flere eldre blir i stand til å klare seg på egenhånd og kan bo i eget hjem, slik at etterspørselen etter institusjonsplasser bremses. Problemet er at kommunene allerede er under så stort press at de er nødt til å prioritere pleie og behandling her og nå, fremfor å satse langsiktig på forebyggende tiltak (både fysiske og psykiske/sosiale) som på sikt kan redusere/utsette eldres behov for omfattende pleie- og omsorgstjenester.
- *Velferdsteknologi* kan bidra til at eldre klarer seg bedre i eget hjem. Men slik satsing er ofte mer ressurskrevende enn mange kommunene er klar over. Det krever en tverrfaglig innsats og et brukerorientert fokus som går langt foran og etter selve anskaffelsen av teknologien. Dessuten kan velferdsteknologien i liten grad erstatte de sosiale behovene som dekkes når mennesker møtes, som er viktig for å opprettholde livsglede og funksjon hos hjemmeboende eldre. Det er ikke nødvendigvis slik at eldre ønsker å bo i eget hjem for enhver pris, selv om de rent funksjonelt er i stand til det. Ensomheten og utenforskapet kan oppleves så stort at institusjon blir å foretrekke.

- *Frivillighet* kan være en nøkkel for å skape trivsel hos eldre gjennom sosial kontakt og hverdagsaktiviteter. Men det er flere problemer knyttet til å rekruttere og bruke frivillige i et så stort omfang at det gir kommunen kostnadsbesparelser. Dette er et relevant tema i denne rapporten.
- *Innovasjonsarbeid* skal gjøre kommunene i stand til å finne nye løsninger på fremtidens utfordringer. Men de færreste småkommuner har ressursene dette krever. De har i det hele tatt problemer med å kunne frigjøre ressurser til å kopiere og implementere innovasjoner utviklet av andre kommuner. Og i likhet med forebyggende arbeid gir innovasjonssatsinger typisk resultater på sikt, mens kommunenes fokus er å håndtere situasjonen her og nå.

Det beste er kanskje å se punktene over i sammenheng, og sette satsinger på de ulike områdene i system slik at de støtter og forsterker hverandre. Det er i et slikt helhetlig system vi har mest tro på at en frivilligsatsing på sikt kan gi Vadsø kommunen en reell nettogevinst.

### Frivilligsatsingen trenger en grunnmur

Alle i lokalsamfunnet møter altså fremtidsutfordringene sammen, enten man vil eller ikke, og «menyen» av realistiske løsningsforslag virker å være svært begrenset. Denne forståelsen har preget vår tilnærming og arbeidsprioriteringer i oppdraget: Siden kommunens muligheter til å støtte frivilligheten bl.a. avhenger av frivillighetens muligheter til å støtte kommunen, har vi jobbet mer med det siste enn det første.

Nå er *muligheter* et begrep som kan romme så mangt, og rapporten kunne lett ha blitt en overveldende oppstilling av idéer og tanker som florere både lokalt og nasjonalt. Men det ville ikke ført Vadsø kommune noe nærmere en konkret løsning. Da er det nyttigere å spørre hvordan en frivilligsatsing kan bevege seg fra å være muligheter og visjoner, til en mekanisme som faktisk *får ting gjort*. Da ser vi at frivilligsatsingen mangler et fundament – en grunnmur.

For å sammenligne med husbygging: de fleste er opptatt av mulighetene som ligger i romløsninger, innredning, form og farge. De færreste har meninger om grunnmuren som må være der for at alt det andre skal kunne bygges. De tar grunnmuren for gitt, kanskje med rette. Men for frivilligsatsingen – der mulighetene er selve huset – kan man ikke ta grunnmuren for gitt, for den finnes ikke i øyeblikket. Og enn så lenge vet heller ingen hvordan den må se ut. Uten å vite hva som er grunnmurens egenskaper – hva den tåler – har det lite for seg å diskutere hypotetiske muligheter.

Ut fra dette har rapporten fått en todeling der kapittel 1 og 2 tar for seg aktørene/interessentene og mulighetene i en frivilligsatsing på et litt overordnet nivå, mens kapittel 3-5 går mer direkte på vårt forslag til de viktigste byggesteinene i grunnmuren for en frivilligsatsing: pengene, organiseringen og gjennomføringen.



# 1. INTERESSER

«Det finnes garantert like mange oppfatninger av hva en frivillig er,  
som det finnes frivillige»

- «Frivilligkoordinering – hvorfor og hvordan?»

En frivilligsatsing kan gjerne favne bredere enn det man intuitivt tenker på som frivilligheten:

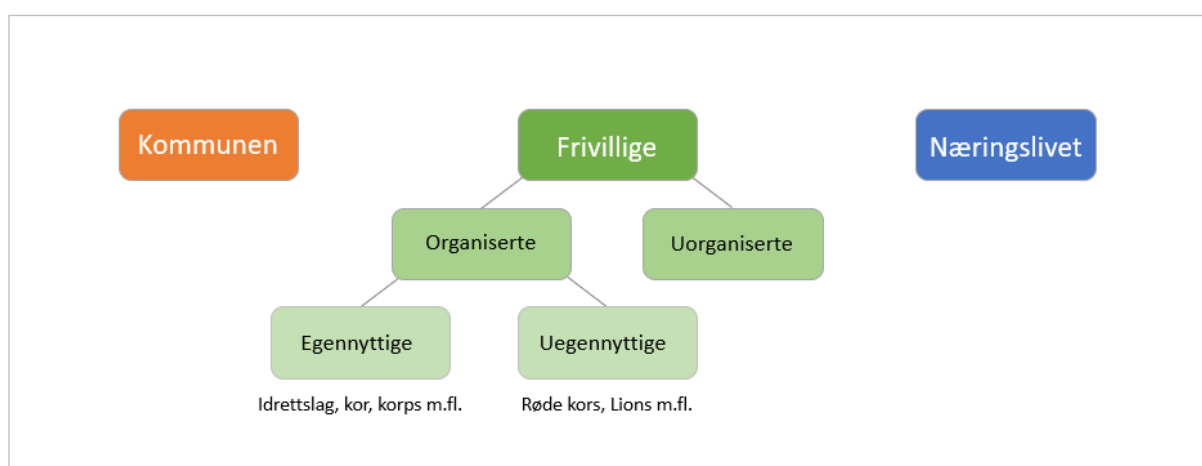
For det første finnes det ingen entydig definisjon på hva frivillig virke er. Frivillig Norge definerer det som «virksomhet, som for det vesentligste er basert på frivillige gaver/innsamlede midler og/eller frivillig tidsbruk, og som har et ikke-kommersielt formål.» Om man leter finner man fort mange andre forsøk på definisjon, ofte med vide tolkningsmuligheter.

For det andre viser flere studier at mange frivillige ikke oppfatter seg som frivillige. Man har en rolle som trener, stiller på dugnader, sitter i et styre – men «de frivillige», det er noen andre. Det betyr at mange kanskje ikke identifiserer seg så sterkt med begrepet frivillighet.

For det tredje er Vadsø en liten kommune der man omgås hverandre i mange forskjellige sammenhenger og med skiftende hatter på. Her betyr kanskje personlige relasjoner og nettverk vel så mye som «frivilligstatus» når man skal samarbeide om å få ting gjort.

Frivilligheten er naturligvis det sentrale i frivilligsatsingen, men trolig er den av stor interesse for hele lokalsamfunnet, den har jo også som formål å skape kollektive verdier. Da tror vi det er lurt å unngå bastante grenser for hvem som kan bli med i frivilligsatsingen, og heller ha som utgangspunkt at alle gode krefter i lokalsamfunnet er ressurser og muligheter som bør utnyttes på beste måte.

For oversiktens skyld er det greit å holde «de tre store» i lokalsamfunnet atskilt. Dette er kommunen, næringslivet og frivilligheten. Vi skal gjennomgå kort det vi tror er deres hovedinteresser – og dermed drivkraft – knyttet til en frivilligsatsing.



**Figur 1.** Interessekart for frivilligheten. Inndelingen av de frivillige er prinsipiell, og ikke nødvendigvis noe de frivillige selv forholder seg til, men kan være nyttig for å forstå «landskapet» og motivasjonen bak frivilligheten. Eksemplene som nevnes (idrettslag osv.) representerer kun vår måte å tenke rundt dette.

## De frivillige organisasjonene i Vadsø kommune

Vi har kartlagt hva som finnes av lag og foreninger i Vadsø kommune, se vedlegg 1 for oversikt. Opplysningene har vi hentet og fått på mange måter; gjennom frivilligregisteret, nettsider, Facebook, henvendelser til oss og noen ganger helt tilfeldig. Det kan godt være noen som har gått under radaren, men antallet er uansett langt høyere enn vi antok før vi startet kartleggingen. Og vi har oppdaget at mange har savnet en slik oversikt.

Det er ikke alltid så lett å fastsette om et lag eller en forening er å regne som frivillig eller ikke. Som nevnt finnes det ingen entydig og allmenngyldig definisjon på frivilligbegrepet. Vi har heller ikke kunnskap om hva alle lag og foreninger på lista driver med. Vi har derfor valgt å ta med «rubb og stubb» av det vi fant, fremfor å bruke tid på å finne kriterier for å sile ut noen. Vi har delt inn lag og foreninger i grupper, etter eget hode, for å skape litt bedre oversikt.

Det finnes mange måter å inndele frivillige lag og foreninger på, som kan være nyttig å vite litt mer om i en frivilligsatsing. Her velger vi å bruke den kanskje enkleste og tydeligste, en todeling som satt på spissen handler om frivillighet som i hovedsak er rettet mot deg selv/dine nærmeste eller andre/fremmede:

- *De uegennyttige frivillige organisasjonene:* Dette er nok det mange tenker på som den tradisjonelle «ekte» frivilligheten, gratis innsats for andre drevet av ideelle/veldedige organisasjoner. Vi tenker at f.eks. Røde kors og Lions hører hjemme i denne kategorien.
- *De egennyttige frivillige organisasjonene:* Disse kan også betraktes som interesseorganisasjoner, der drivkraften for frivilligheten er organisasjonens egen aktivitet. Idrettslag, kor og musikkorps er noen eksempler.

Det krever kun et raskt blikk på oversikten i vedlegg 1 for å konstatere at den domineres av egennyttige lag og foreninger. Det kan være interessant å ha med seg videre mht. kommunens tanker om å få til et større samspill med frivillige, f.eks. i kommunens tjenesteproduksjon, for å løse fellesskapets *fremtidige* utfordringer. Det er nemlig et nasjonalt utviklingstrekk over mange år at de *uegennyttige* organisasjonene opplever å ha stadig færre og eldre medlemmer, mens f.eks. idrettsbevegelsen – som er største representant på den *egennyttige* siden – stort sett vokser jevnt og trutt i alle aldersgrupper.

Men frivilligheten skaper også store samfunnsverdier på egenhånd. Den stipulerte verdien for frivillig/ulønnet innsats i Vadsø kommune er 12 millioner kroner i året (jf. frivillighetserklæringen). Dette omfatter både de organiserte og uorganiserte delene av frivilligheten. Å øke denne verdiskapingen ytterligere må være et naturlig mål for Vadsø kommunes frivilligsatsing.

## De uorganiserte frivillige

En trend i frivilligheten er at medlemstallene i organisasjonene synker, mens tidsbruken på frivillig arbeid holder seg stabil. Hovedforklaringen er trolig at stadig flere ønsker og har mulighet til å være frivillig uten å melde seg inn i en organisasjon. Det har vært en økning i kortsiktig frivillig arbeid knyttet til f.eks. festivaler og sportsarrangement. Selvrealisering har blitt en viktig motivasjon for mange frivillige. Det er naturligvis mer attraktivt å engasjere seg som frivillig på områder man virkelig er interessert i, enn å bli styrt av bestemte frivillige organisasjoners interesser og mål.

De uorganiserte frivillige representerer hver og en sine egne interesser, og er dermed vanskelig å forholde seg til i en fellesskapskontekst. Det er ingen tvil om at de kan bidra til stor verdiskaping, og trendene tilsier at de blir en stadig viktigere frivilligressurs i årene fremover.

Allerede i dag står de uorganiserte for en betydelig del av frivilligarbeidet som utføres i Vadsø kommune. Varangerfestivalen er et godt eksempel. De anslår at de bruker 220-250 frivillige i forbindelse med festivalen. Og kanskje like interessant, de aller fleste er kvinner, typisk i alderen 35-55 år.

Spørsmålet er om og hvordan de uorganiserte frivillige kan delta i et større og mer systematisk løft i lokalsamfunnet, som vil være helt avhengig av at man klarer å få til et strukturert og forutsigbart samspill. Det er et tema i kapittel 2.

## Kommunen

Frivilligsentralen er den delen av Vadsø kommune som er mest i inngrep med frivilligheten, og som helt sikkert må spille en rolle i frivilligsatsingen. *Hvilken* rolle avhenger av mange faktorer vi ikke har oversikt over i øyeblikket. Utdypingstekst 1 er vår oppsummering av den dialogen vi har hatt med frivilligsentralen. En videre diskusjon om frivilligsentralens rolle og muligheter hører kanskje hjemme i kommunens oppfølging av denne rapporten

Det er nok den egennyttige delen av frivilligheten kommunen er mest i berøring med i det daglige og kjenner best. Særlig er alle idrettslagene med å påvirke kommunes driftsbehov og prioriteringer, f.eks. gjennom idrettsanlegg. Det finnes en del partnerskapsavtaler om gjensidig samarbeid mellom kommunen og den egennyttige frivilligheten (se kapittel 2), men i det totale bildet er det nok slik at kommunen tilrettelegger og betjener frivilligheten. Her må vi kunne legge til at særlig idretten – som i antall medlemmer utgjør den største delen av frivilligheten – har en tydelig stemme når det gjelder kommunens daglige virke og planer.

Det synes å være på helse- og omsorgssiden at kommunen har mest kontakt med den uegennyttige delen av frivilligheten. Dette er ikke de frivillige som roper høyest, men som ofte er på tilbydersiden. Det virker å være et godt samspill mellom frivillige, helsesektoren og frivilligsentralen på en del områder (bl.a. besøksvenn, aktivitetsvenn og matutkjøring). Og det er klare tanker om økt frivilligsatsing knyttet til det nye dagsentertilbudet som er under bygging/etablering. Spørsmålet er hvor stort vekstpotensialet er for denne bruken av frivillige, med tanke på at utfordringene og presset på de kommunale tjenestene sannsynligvis vil vokse fremover.

Forholdet mellom kommunen og hhv. de egennyttige og de uegennyttige frivillige som vi beskriver over, tror vi er ganske typisk for kommune-Norge. Og når kommunene ønsker å invitere frivillig sektor til samarbeid om kommunale tjenesteleveranser, er det naturlig å se til de uegennyttige organisasjonene og de uorganiserte.

Tankekorset er – satt på spissen – at kommunen ber de *uegennyttige* frivillige bidra mer for å dekke opp økonomisk for at bl.a. de *egennyttige* frivillige skal få drive sine aktiviteter mest mulig som før.

Spissformuleringen har IKKE til hensikt å sette noen opp mot hverandre, men heller å påpeke et logisk problem som ikke kan skyves under teppet hvis kommunen skal ha håp om å lykkes med å bruke frivillige til å oppnå kostnadsreduksjon.

Tilbake til de egennyttige organisasjonene; de er riktignok opptatt av sine egne aktiviteter, men har en svært viktig samfunnsrolle, spesielt for tilbudet til fritidsaktiviteter for barn og unge. Verdien er vanskelig å måle i penger, men det er liten tvil om at denne frivillige innsatsen har en forebyggende effekt som kan knyttes direkte til samfunns-/kommuneøkonomien.

Dermed burde det være tydelig at frivilligheten ikke bare spiller en stor rolle for Vadsø kommune – den er helt avgjørende for hvordan det går med kommunen i fremover. Vi tror en planmessig frivilligsatsing, med en mer aktiv forvaltning av frivilligheten, kan gi Vadsø kommune bedre styring, forutsigbarhet og resultat.

## Næringslivet

For store deler av frivilligheten er næringslivet viktig som sponsorer av aktiviteter og arrangement. Næringslivet er også en viktig støttespiller for Fritidsfondet i Vadsø, som skal bidra til at barn og unge fra familier med lav inntekt kan delta på fritidsaktiviteter, som i all hovedsak er drevet av frivillige organisasjoner.

Samtidig har næringslivet stor nytte av frivilligheten. Frivilligheten skaper aktiviteter som genererer viktige inntekter til mange bedrifter. Det er nok å tenke på ringvirkningene av Varangerfestivalen, som hadde vært mye mindre uten frivilligheten.

Vi har også konkrete eksempler i Vadsø på frivillige som på eget initiativ rydder og forskjønner og bidrar til et mer attraktivt sentrum, som både handels- og reiselivsnæringen har indirekte glede og nytte av. Bidraget og effekten kan helst sikker bli mye større om dette systematiseres gjennom en frivilligsatsing.

For mange arbeidstakere spiller mulighetene til fritidsaktiviteter en rolle når jobbtilbud vurderes. Ofte handler det om aktiviteter i regi av frivillige lag og foreninger. For familier som vurderer å slå seg ned i Vadsø har trolig aktivitetstilbudet til barna stor betydning når beslutningen skal tas. Frivillighetens aktivitetstilbud har trolig stor betydning for næringslivets mulighet til å rekruttere og beholde ansatte (det samme gjelder naturligvis også for kommunen og andre offentlige arbeidsgivere).

Etter hvert som kommunenes utfordringer vokser i årene fremover, er det en fare for at det går ut over tilbudet til innbyggerne. Da blir det mindre attraktivt å bo i kommunen, og man begynner å se konturene av en negativ spiral det kan bli vanskelig å komme ut av. Å åpne for at også næringslivet kan være en del av frivilligsatsingen kan kanskje bidra til å opprettholde tilbud, eller skape nye, som kommunen vanskelig kan prioritere. I fremtiden vil man trolig måtte flytte mer av den kostanden det offentlige har over på brukerne, og da kan det være bedrifter som ser andre muligheter enn kommunen, og som kanskje klarer å utvikle tilbud, som kanskje også spiller på frivilligheten.

Vi mener det er svært viktig at kommunen ikke glemmer næringslivet i frivilligsatsingen. Vi skjønner at det ut fra dagens kontekst kan være vanskelig å se for seg hvilken praktisk rolle næringslivet skal ha i frivilligsatsingen. Men samfunnet vil oppleve store endringer i årene som kommer, og fremtidens «spilleregler» kan bli helt annerledes enn i dag. Så fremfor å vente og se hva som skjer, tror vi kommunen gjør lurt i å oppmuntre og støtte næringslivet til å prøve ut nye arbeidsformer og markedsmuligheter. Og det kan bety at kommunen må tenke litt nytt og alternativt om sin rolle i lokalsamfunnet. For det som er sikkert, er at dersom næringslivet virkelig går inn i en negativ spiral, så følger resten av Vadsø kommune etter.

## 2. MULIGHETER

«Jeg tror at man tiltrekker de muligheter man selv legger grobunn for»

- Ferdinand Finne

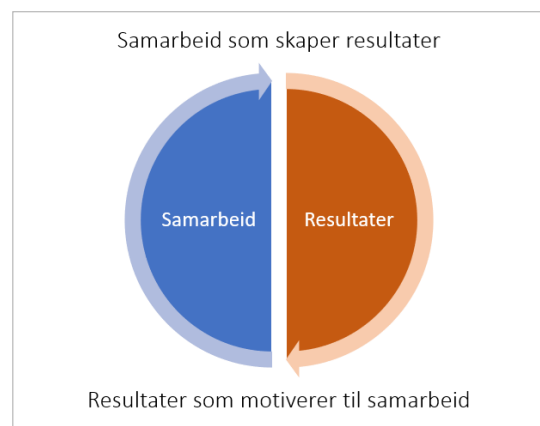
Det har ikke vært så enkelt å avklare konkrete muligheter for samarbeid i en frivilligsatsing. Vi har hatt dialog med kommunen, frivilligheten og næringslivet, men koronapandemien har gjort at prosessene ble annerledes enn planlagt. Generelt har hele samfunnet hatt andre ting å tenke på enn en mulig frivilligsatsing. Store deler av frivilligheten har også gått på sparebluss siden mars.

Men selv i en normalsituasjon tror vi ikke det blir så enkelt å avklare konkrete muligheter for samarbeid. Vi har f.eks. erfart at frivillige organisasjoner trenger å få helt spesifikke opplegg presentert, før de kan ta stilling til om det er interessant eller ikke. Kommuneansatte har også lignende behov; for å kunne ta stilling til om en mulighet virker interessant, kreves det langt flere avklaringer omkring premisser og forutsetninger enn det vi har oversikt over i øyeblikket. Siden vi verken har mandat fra kommunen eller frivilligheten til å «forhandle» om konkrete opplegg, er det vi snart skal presentere mer å betrakte som vår forståelse av signaler vi har fått gjennom arbeidet.

Vi tror at mulighetene i stor grad bestemmes av grunnmuren frivilligsatsingen bygges på. Det avgjørende er satsingens evne til å levere resultater som aktørene og lokalsamfunnet opplever som attraktive. Det kan faktisk være nyttig å ha *resultat* som eneste «gyldige» motivasjonsfaktor i frivilligsatsingen. Det er jo nettogevinsten som avgjør om satsingen er bærekraftig. Hvis det utvikles en god grunnmur – et godt og ressurseffektivt system for å drive frivilligsatsingen – vil resultatene komme på ulike områder. Ingenting er mer overbevisende enn konkrete resultater, og ingenting er bedre til å skape motivasjon for å samarbeide. Det kommunen må passe på, fra sin posisjon ved rattet, er selvfølgelig at resultatene det jobbes mot i de ulike prosjektene og programmene, har relevans og nytte for alle som skal inviteres til samspill.

Ettersom grunnmuren tar form bedres forutsetningene for å drøfte konkrete muligheter for samspill mellom partene. Siden grunnmuren er med å definere hvilke samarbeidsmuligheter som er aktuelle, er det naturlig å tenke at det er behov for grundige forankringsprosesser i kommunen, frivilligheten og næringslivet. Det kan man gjerne ha, men i praksis tror vi både frivilligheten og næringslivet setter pris på at kommunen lager grunnmuren. Så vil de nok si fra hvis de mener den ferdige grunnmuren trenger justeringer.

Vi skal se litt nærmere på noen generelle forhold som kan peke ut retning for videre arbeid og danne grunnlag for senere drøftinger om mer konkrete samarbeidsmuligheter.



Figur 2. Resultatdrevet samarbeid.

## Vadsø kommunes frivillighetserklæring

Vadsø kommune vedtok 6.6.2019 en frivillighetserklæring (se vedlegg 4) «... som et verktøy for å få et mer forutsigbart og strukturert samarbeid med frivillige organisasjoner i kommunen, og at man opplever økt synergi for begge parter som følge av dette».

Vi mener frivillighetserklæringen oppsummerer fint de grepene som trengs i første omgang, for å øke frivillig aktivitet av høy kvalitet i kommunen.

Gjennom dialogen med frivillige i oppdragsperioden har temaer i frivillighetserklæringen til stadighet kommet opp, og flere etterspør status. Vi ser at dersom kommunen følger våre anbefalinger for frivilligsatsingen, kan det være noe harmoniseringsbehov mellom frivillighetserklæringen og den modellen vi nå foreslår. Men bortsett fra det, tror vi nøkkelen til iverksetting av samspillet frivillighetserklæringen beskriver, er å få på plass en frivilligkoordinator og den grunnmuren vi skisserer i denne rapporten.

## Fra uorganisert til litt organisert?

Siden den uorganiserte frivilligheten er i vekst, tilsynelatende på bekostning av den organiserte, bør kommunen se om og hvordan denne ressursen kan rekrutteres inn i større fellesskaps-satsinger og velferdsproduksjon. Som regel trengs det mer organisering jo større satsingen er, som naturligvis blir en utfordring med frivillige som i utgangspunktet ikke ønsker å organisere seg.

Vi tror løsningen ligger på to områder:

- Å ha et mangfold i mulighetene for å være frivillig, som gjør at flere kan finne en aktivitet som ikke ligger for fjernt fra deres personlige interesser og som passer inn i hverdagen.
- Å kunne tilby et (organisert) strukturert opplegg, som gjør at de frivillige opplever at innsatsen deres i størst mulig grad skaper verdi.

Begge punktene søker å imøtekomme de uorganisertes selrealiseringsbehov – eller kanskje kjerneinteresser er et bedre begrep. De ønsker å være frivillige, men innenfor forutsigbare rammer de kontroller selv. Å melde seg inn i en organisasjon fører lett til at det baller på seg med oppgaver og forpliktelser det er vanskelig å si nei til. Og sier man ja, ender man ofte med oppgaver som er langt større enn ressursene som er tilgjengelig. Så da er det tryggest å ikke være organisert.

Vi tror løsningen kan være å tilby de samme ordnede forhold man drar nytte av i organisasjoner, uten å krevne medlemskap eller forpliktelser ut over aktivitetene de uorganiserte har meldt seg frivillig til. Denne grunnorganiseringen, som danner rammene for de uorganiserte frivilliges innsats, må være kommunens ansvar å få på plass og drive (se kapittel 4).

## Frivillig innsats for andre

Det er de frivillige som stiller opp gratis for å hjelpe andre som er mest nærliggende å rekruttere til samspill med kommunen. Uavhengig av om de er organisert eller ikke, har de som fellestrekk en indre motivasjon til å hjelpe andre. Det betyr ikke at de uten videre er interessert i å trå til for kommunen, studier viser at måten frivilligheten foregår på har stor betydning for motivasjonen. Det betyr heller ikke at alle disse er egnet som samarbeidspartnere for kommunen.

Dette er en stor tematikk vi ikke går nærmere inn på her, men som absolutt blir viktig å ha søkelys på i frivilligsatsingen.

I innledningen av kapitlet drøftet vi *resultat* som motivasjonsfaktor. Det er lett å tenke at det ikke er så relevant for frivillige som stiller opp for andre. Men det er det i høy grad. Poenget er at alle mennesker er biologisk «skrudd sammen» for å motiveres av resultat, som en viktig overlevelsesegenskap. Nevrovitenskapen har vist at alle situasjoner vurderes – *som regel ubevisst* – i forhold til mening og verdi for oss selv: «What's in it for me?». Dette er bl.a. helt sentralt med tanke på læring. For enkelte (mange?) av de som gjør en innsats for andre, er det den gode følelsen man får av å hjelpe andre som er resultatet som fremmer motivasjonen.

Ikke noe galt i det, men det tenker oss over på en interessant sammenheng mellom empati og viljen til å hjelpe. Det er vanlig å skille mellom kognitiv empati, som er evnen til å sette seg inn i den andres perspektiv, og emosjonell empati, som er evnen til å forestille seg hva den andre føler. Personer som har en blanding av disse – det emosjonelle til å tenne et ønske om å hjelpe og det kognitive til å opptre med fornuft – har kanskje størst evne til å yte hjelp i konstruktiv retning.

Det er ikke meningen å stille spørsmål ved den enkeltes motiv for å være frivillig, nytten av frivilligheten er langt mer interessant. Og da forholder det seg nok slik at kommunens *økonomiske* nytte av å bruke frivillige avhenger av at de frivillige kan gjøre en *effektiv og korrekt* innsats i de kommunale tjenestene – det er ikke nok å bare stille opp fordi man er motivert til å hjelpe. Det er godt kjent at en av de største barrierene for å bruke frivillige i kommunale tjenester, er motstand hos kommunens egne ansatte. Dette har ofte sin årsak i de ansattes bekymring for om kravene til kvalitet og effektivitet blir godt nok ivarettatt ved bruk av frivillige. Det er en sunn skepsis, noe annet ville ha vært bekymringsfullt. Samtidig er det viktig å dempe denne skepsisen gjennom å bygge tillit hos de ansatte, ellers har frivilligsatsingen på dette området ingen sjanse.

Muligheten for å kunne bruke frivillige i kommunale tjenester er derfor ikke bare et spørsmål om å skaffe nok frivillige, det handler vel så mye om å ivareta de kommunalt ansattes behov, både mht. det faglige og arbeidsmiljø.

Nettopp det aspektet er viktig når vi foreslår å bygge en solid grunnmur for frivilligsatsingen.

## Partnerskapsavtaler

Vadsø kommune har i øyeblikket partnerskapsavtaler med åtte frivillige lag og foreninger, se oppsummerende oversikt i vedlegg 2. Partnerskapsavtaler er én måte å regulere samspill mellom kommunen og frivillige som begge parter har konkret nytte av.

En del av bestillingen til oss i oppdraget har vært å utarbeide utkast til partnerskapsavtaler. Hvis dette skal forstås som forslag til avtalemal, synes vi formen på de nyeste avtalene fungerer fint som de er, og at denne malen gjerne kan videreføres.

Men bestillingen handler kanskje mer om forslag til konkrete avtaler for samspill om konkrete tjenester, og det er nok et litt lengre lerret å bleke. Som nevnt i innledningen av kapitlet er det vanskelig å diskutere konkret samarbeid mellom kommunen og frivillige uten et rammeverk. Grunnmuren vi foreslår vil være et steg på veien mot et slikt rammeverk.

Vi tror kommunen kan spares for mye unødig ressursbruk hvis man først sørger for å få på plass både grunnmuren og rammeverket før man tar initiativ til nye partnerskapsavtaler. Da har man et verktøy som kan brukes ovenfor alle deler av frivilligheten, som sikrer at partnerskapsavtalene virker i den retningen som er pekt ut for frivilligsatsingen.

## Betalt frivillighet

Partnerskapsavtaler er ofte knyttet til den frivillige organisasjonens aktiviteter eller anlegget den bruker. Ting stiller seg annerledes hvis den frivillige organisasjonen skal engasjeres «på bortebane», f.eks. i oppdrag for omsorgssektoren, der det også er mest vanlig at frivillige jobber gratis. Her skal vi se på det vi velger å kalle *betalt frivillighet*, som kanskje ligger et sted mellom den rotekte frivilligheten og partnerskapsavtaler.

Trivselslaben har de siste par årene jobbet med å utvikle et konsept som går på betalt frivillighet, bl.a. gjennom et forprosjekt 2019 i samarbeid med Sør-Varanger kommune. Bakgrunnen er samfunnsutviklingen (eldrebølge mm) som øker presset på kommunenes velferdsproduksjon, og et større nasjonalt fokus på å løse dette ved hjelp av frivillige. Rekrutteringen retter seg oftest mot den uegennyttige frivilligheten – som med en minkende og aldrende medlemsmasse er i stagnasjon. Vi mener det er lurt å dreie fokuset mot rekruttering fra den egennyttige frivilligheten (idrettslag mm) gjennom å tilby dugnadsbetaling.

I den sammenheng synes vi idrettsbevegelsen er spesielt interessant fordi:

- den har fotfeste over hele landet, også på små steder og i distriktene,
- den vokser jevnt og har medlemmer i alle aldersgrupper (ingen aldringsproblematikk),
- den er sentral for folkehelsen og som sosialt «lim» og er naturlig å invitere til å løse lokalsamfunnsutfordringer,
- den bygger på en grunnleggende organisering og dugnadskapasitet,
- den har en iboende motivasjon for å skaffe seg inntekter.

Modellen baser seg på at medlemmer utfører dugnadsarbeid for klubben sin, som klubben får betalt for. Betalingen skal klubben øremerke drift og utvikling av deres *aktivitetstilbud til barn og unge*.

Kommunene ser nok for seg at besparelsen ved å bruke frivillige er at de jobber gratis. Det er jo premisen for tradisjonell frivillighet. Men er det mange nok frivillige av det tradisjonelle slaget til at det monner i velferdsproduksjonen? Vi er i tvil, og lanserer derfor tanken om betalt frivillighet som en supplerende løsning. Og den må naturligvis gå i pluss for å være interessant for kommunen. Konseptet, som fortsatt er og vil være under utvikling, er nærmere beskrevet i utdypingstekst 2.

## Samspill med næringslivet

Å trekke et mulig samarbeid mellom kommunen og næringslivet inn i en vurdering om frivilligsatsing kan kanskje virke rart. Men siden kommunens motiv for satsingen også handler om å se utenfor egen organisasjon for å få støtte til å opprettholde en velferdsproduksjon fellesskapet har nytte av, bør alle muligheter i lokalsamfunnet utforskes. Det er innenfor helsetjenestene vi tror næringslivet kan ha en verdifull supplerende og komplementær rolle ovenfor kommunen, på områder der frivillige neppe kan bidra.

Fra et brukerståsted (som alle innbyggerne i kommunen har) er det ikke bare omfanget og kvaliteten på tjenestene kommunen tilbyr som er betyr noe. Også tjenestene som private aktører leverer teller med når folk vurderer hvor fornøyd de er med det lokale helsetilbudet. Og fornøyd er et nøkkelord; utviklingen av kunnskap og teknologi øker stadig mulighetene i helsetilbudet, og alle disse mulighetene vil folk ha god tilgang på, ellers blir det misnøye.



Det er lett å se for seg en fremtid der helsetilbudet varierer mye mer mellom kommunene enn det gjør i dag. Kommuner som klarer å opprettholde et godt og variert helsetilbud til *alle aldersgrupper*, vil være mer attraktive å bo i enn de som ikke klarer det.

Det er mange faktorer som avgjør hvordan en kommune klarer seg på dette området, men vi tror uansett at et nærmere samspill med private helseaktører bare er positivt, særlig for mindre kommuner som Vadsø. Vi ser for oss at følgende områder kan være interessante å utforske videre:

- Koordinering. På generelt grunnlag kan det være fornuftig med systematisk koordinering mellom kommunen og private aktører for å hindre uhensiktsmessig konkurranse om ressurser og skape et mer mangfoldig helsetilbud. Det må naturligvis gjøres på en måte som ikke er i konflikt med lover og forskrifter om anskaffelser, konkurranse osv.
- Forebygging. Selv om det er godt kjent at forebygging er et viktig grep for å dempe behovet for institusjonsplasser, er etterspørselen etter pleie og behandling allerede så stor at kommunene fort tvinges til å prioritere sine personellressurser på det. Kanskje kan mye av den systematiske forebyggende satsingen tillegges private aktører og frivillige?
- Rehabilitering. Kvaliteten og stabiliteten på rehabiliteringstjenestene har stor betydning for den det gjelder, og for samfunnet: det kan avgjøre om en pasient kommer tilbake som yrkesdeltaker og bidragsyter til samfunnet, eller primært som bruker helse-/omsorgs-/sosialtjenestene. Samarbeid med private aktører kan tenkes å styrke denne tjenesten.
- Kompetanse. Mindre kommuner er ofte sårbar for svingninger i kompetansen pga. gjennomtrekk av personell. At noen kommer og går er naturlig, men små og/eller ustabile fagmiljøer er i seg selv en risiko for økt gjennomtrekk. Tettere samarbeid mellom fagmiljøer i kommunen og i næringslivet kan sikre både større bredde og stabilitet i kompetansebasen.
- Kapasitet. Også kapasiteten svinger mer i små fagmiljøer. Det kan f.eks. skyldes permisjoner. Da kan det være nyttig å ha etablert stabile samarbeidsformer som gjør det raskt og enkelt å støtte seg på ressursene hos samarbeidspartnerne, fremfor å måtte redusere eller stoppe tilbudet for en periode.

Dette er områder vi trekker frem som muligheter uten at vi har studert det mer inngående. Det er det heller ingen grunn til å gjøre før kommunen har tatt stilling til om denne typen samarbeid med private aktører kan være noe å nøste videre på. Men vi tror tilnærminger som dette har så pass mye for seg, med stor overføringsverdi til andre småkommuner, at det er gode muligheter for å oppnå ekstern prosjektfinansiering til videre utredninger/arbeid.

### 3. FINANSIERING

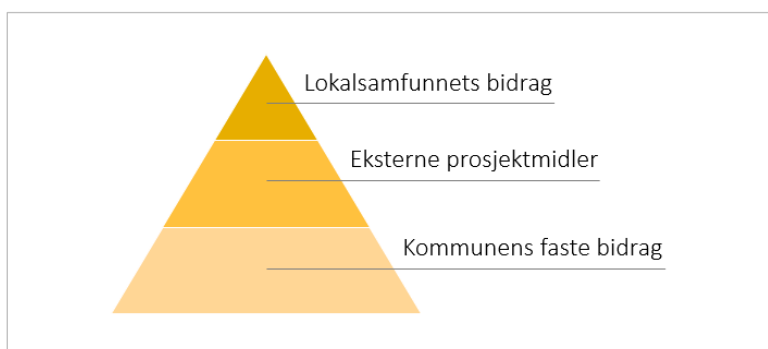
«Penger er ikke alt, men de er nøkkelen til resten»

- Cora Sandell

Det er lett å tenke at kommunens gevinst ved å bruke frivillige først og fremst ligger i at arbeidet de utfører er gratis. Men undersøkelser viser at et slikt tankesett kan virke mot sin hensikt. Som frivillig er det lite motiverende å vite at kommunen egentlig ikke ville hatt så mye bruk for deg, hvis det hadde vært penger til å lønne egne ansatte. Så motivet for å bruke frivillige i kommunens tjeneste bør jo være at de både bidrar til kostnadsbesparelser og bedre/andre tjenester enn kommunen ville klart å levere alene. Når dette nevnes innledningsvis i kapitlet om finansiering, er det for å klargjøre at en frivilligsatsing ikke kan innrettes mot å gjøre alt så billig som mulig for å spare penger.

Tvert imot må kommunen belage seg på å investere en hel del i en frivilligsatsing: til å bygge og vedlikeholde grunnmuren som satsingen hviler på, til partnerskapsavtaler og kanskje andre avtaler og tjenester som innebærer betaling (jf. betalt frivillighet, kapittel 2), og til utviklingsprosjekter.

Vi ser for oss at frivilligsatsingen kan drives med en tredelt finansieringsmodell, der man kombinerer bevilgning over kommunebudsjettet, ekstern prosjektfinansiering gjennom ulike offentlige og private tilskuddsordninger, og en form for «kronerulling» i lokalsamfunnet.



Figur 3. Finansieringsmodell for utvikling og drift av frivilligsatsingen.

Finansieringen er nøkkelen *inn* til resten. Når pengene er på bordet, er det «resten» som avgjør om pengejakten egentlig var verdt slitet. Hvor langt midlene rekker, og hvilke resultater man klarer å skape med dem, er i stor grad avhengig av kvaliteten på frivilligsatsingens grunnmur – organisering, systematikk osv. – temaer som tas opp i kapittel 4 og 5.

#### Kommunens faste bidrag – grunnfinansiering

Vi mener kommunen bør planlegge med faste beløp til frivilligsatsingen over flere år, helst hele den fireårige økonomiplanperioden. Hvor mye som skal avsettes må avklares gjennom kommunes egne budsjettprosesser.

Størrelsen på beløpet har naturligvis betydning, men vi vil fremheve *forutsigbarheten* som svært viktig; det forteller hvilke lengre løp som er mulig å planlegge. Ting kan endre seg underveis, også budsjett situasjonen, men dette handler om å tidlig synliggjøre ambisjonsnivået – bestillingen til de som skal planlegge og utføre. Å utvikle et effektivt samspill mellom kommunen, frivillige og næringslivet handler om langsiktighet og bygging stein på stein.

Vi foreslår at kommunens faste bidrag fordeler seg på tre ulike områder knyttet til frivilligsatsingen:

1. Drift. Dette er driftsmidler til det vi kan kalle den daglige frivilligkoordineringen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.
2. Prosjektutvikling. Senere i rapporten argumenterer vi for å bruke prosjekt som verktøy i frivilligsatsingen. For at det skal fungere godt må det gjøres et grundig forarbeid før det tas beslutning og prosjektene gjennomføres. Det krever ressurser. Mer om dette i kapittel 5.
3. Prosjektgjennomføring. De fleste mulighetene til å få eksterne prosjektmidler forutsetter at søker stiller med en egenandel. Noen ganger kan dette være i form av egeninnsats (tid), andre ganger kreves egenkapital (penger). Uansett tilfelle er det fornuftig å ha i bakhånd egne midler som kan vurderes brukt hvis egenandelen blir barrieren for å oppnå en ellers gunstig ekstern prosjektfinansiering.

Uten en slik tydelig deling, i alle fall mellom det som gjelder drift og det som gjelder prosjekt, er vi ganske sikker på at midlene i sin helhet vil «forsvinne» til driftsformål, på bekostning av utvikling.

Bidraget bør bevilges som en samlet ramme pr. år, der i alle fall budsjettet til prosjektgjennomføring, kanskje også budsjettet til prosjektutvikling, disponeres av styringsgruppa (se kapittel 4) og tildeles frivilligkoordinator/prosjekter etter dokumentert behov. Dette skjer gjennom prosessene beskrevet i kapittel 5 (særlig det som gjelder mandat).

Dette er et prinsipielt forslag der detaljene må drøftes og avklares nærmere, bl.a. ut fra hvilket ambisjonsnivå kommunen velger for sin frivilligsatsing.

## Eksterne prosjektmidler

Det finnes så mange ordninger for offentlige og private tilskudd til utviklingsprosjekter og tiltak at det har liten hensikt å forsøke å lage en komplett oversikt. Vi vil likevel trekke frem følgende, som vi mener er spesielt relevant for det frivilligsatsingen:

- Tilskuddsportalen er en tjeneste som tilbyr oppdatert oversikt over tilskuddsordninger rettet mot norske organisasjoner, både offentlige, frivillige og bedrifter. Portalen gir muligheter for å søke i mange ulike kategorier. Kommuner som kjøper tjenesten, kan gi alle lag og foreninger i kommunen gratis tilgang til portalen. Vadsø kommune brukte portalen en kort periode, men sa opp avtalen i 2019. Etter det vi forstår var dette begrunnet i at portalen ble lite brukt. Vi tror bruken avhenger av hvor mye ressurser kommunen kan avsette til å følge opp frivilligheten, og at dette vil bedres betraktelig med en frivilligkoordinator. Vi vil derfor anbefale at kommunen vurderer ny avtale – vi tror Tilskuddsportalen kan bli et svært nyttig arbeidsverktøy både for kommunen og frivilligheten i en frivilligsatsing.
- Helsedirektoratet har mange tilskuddsordninger rettet mot kommuner/fylkeskommuner, frivillige organisasjoner og bedrifter. Dette omfatter alt fra driftsstøtte til spesielle tiltak, til utprøving av ordninger (piloter) og utviklingsprosjekter. Etter vår vurdering kan en hel del av dette være av interesse for å utvikle et samspill mellom kommunens helse- og omsorgstjenester og frivillige. Betingelsene varierer naturligvis mellom ordningene, så det må studeres inngående i hvert tilfelle, men her ligger det i alle fall muligheter for å fremskaffe betydelig ekstern finansiering til svært målrettede tiltak. I vedlegg 3 har vi tatt med et utvalg av ordninger under helsedirektoratet, som kan gi et inntrykk av hvilke muligheter dette representerer (vi antar mye av dette allerede er kjent for kommunen).

For støtteordninger generelt mener å se noen trender/utviklingstrekk som det kan være hensiktsmessig å vite om hvis ekstern prosjektfinansiering er sentralt for frivilligsatsingen:

- Temaer i tiden. Mange tilskuddsordninger har oppfølging av nasjonale satsinger som formål, f.eks. tiltak for å møte samfunnsutfordringer knyttet til eldrebølgen og helse- og omsorgsfeltet. Mye tilsier at slike tilskuddsordninger vil vokse både i antall og omfang (tilgjengelige midler) fremover.
- Bredt samarbeid. Flere tilskuddsordninger er innrettet mot samarbeidstiltak, eller prioriterer det på en måte som øker muligheten for og størrelsen på tilskuddet. Det kan f.eks. være samarbeid mellom private og offentlige aktører. Økt samarbeid på tvers av sektorer blir ofte trukket frem som en nødvendighet for å møte samfunnets utfordringer.
- Unngå «pilotsyken». Det er godt kjent at alt for mange prosjekter kun har nytte i prosjektperioden, de bidrar lite til varige effekter. Prosjekter som klarer å vise hvordan det skal bidra til varig endring/positive effekter etter prosjektet, har større mulighet til å få støtte. Langsiktigheten er spesielt lett å argumentere for hvis prosjektet inngår i et program (jf. kap. 5).
- Overføringsverdi. Offentlige støtteordninger, særlig de som retter seg mot kommunale tjenester, er ofte opptatt av at prosjekter gir resultater med tydelig overføringsverdi til andre kommuner. Vi tror dette kommer til å bli vektlagt enda mer fremover, og at søknader som evner å konkretisere denne overføringsverdien øker sine muligheter.

Hvis prosjekter i frivilligsatsingen har disse punktene som en rettesnor, tror vi det er gode muligheter for å bruke ekstern prosjektfinansiering som drivkraft i satsingen. Men tilgangen på slike midler avhenger også av hvor mye kommunen er villig til å putte i potten, i form av grunnfinansiering til prosjektutvikling og egenandel i prosjektgjennomføringen.

## Lokalsamfunnets bidrag

*Fritidsfondet i Vadsø* – et solidaritetsfond som bidrar til at barn fra familier med lav inntekt kan delta på fritidsaktiviteter – synes å være en suksess. Fondet finansieres gjennom et spleiselag mellom kommunen, næringslivet, frivillige og privatpersoner.

Vi mener det bør være mulig å benytte lignende tankegang for å (del-) finansiere av konseptet betalt frivillighet (se utdypingstekst 2), i alle fall i en introduksjonsfase. Betalt frivillighet skal bidra til kvalitetsøkende tjenester som på sikt reduserer kommunens kostnader. Men for at kommunen skal komme dit trengs det finansiering til å få satsingen opp å gå. Et fond som kapitaliseres gjennom bidrag fra lokalsamfunnet kan bidra til å få satsingen over kneika de første årene, men kan også tenkes å bli en permanent løsning.

Det finnes en smertegrense for hvor mye støtte lokalsamfunnet klarer å bidra med til gode formål, som et solidaritetsfond. Det blir ikke enklere hvis det også er snakk om flere solidaritetsfond. Så her gjelder det å trå varsomt frem, og for all del ikke ødelegge for det som fungerer, som Fritidsfondet.

Det vi mener man skal ta seg tid til er å drøfte er muligheten for å samle lignende formål i ett lokalt solidaritetsfond. Fritidsfondet skal bidra til at en sårbar gruppe barn får delta på fritidsaktiviteter. Fondsmidler knyttet til betalt frivillighet skal sikre at sårbare eldre (og andre utsatte) får en mer aktiv hverdag og økt livskvalitet, og gi inntekter til drift av aktivitetstilbud til barn og unge (også de som er i målgruppa for Fritidsfondet). Her er det sammenhenger – på tvers av generasjoner – som vi mener lokalsamfunnet vil se og forstå, og som gjør at kapitaliseringen av det ene formålet ikke nødvendigvis går ut over det andre.

## 4. ORGANISERING

«Hvert minutt brukt på organisering, sparer en time»

- Benjamin Franklin

Vår første innskyttelse når vi tenker på organisering i frivilligheten er at den varierer fra å være svært godt gjennomtenkt og effektiv, til å være høyst improvisert og ineffektiv. Om det blir det ene eller det andre virker å være dels personavhengig, men bærer også preg av tilfeldighet, det er i alle fall ikke så lett å se noe mønster som gjør det forutsigbart. Og uten å fornærme noen, vi ser mange av de samme trekkene i næringslivet. For kommunen er nok dette den største barrieren for å kunne bruke utenforstående i egen tjenesteproduksjon.

Det er én av de konkrete utfordringene det må jobbes med å finne løsninger på i frivilligsatsingen. Men først må det på plass en grunnorganisering for selve satsingen, som i seg selv er en utfordring siden kommunen, frivilligheten og næringslivet er så forskjellig fra hverandre. Fordi samspillet mellom disse sektorene helt og holdent avhenger av felles interesser og god tone, må man trå varsomt mht. organiseringen. Det beste er å friste med en relativt fri ressurs som er tilgjengelig for alle uten å kreve sterke forpliktelser – en gartner som ikke trækker *i* men *mellom* bedene. Denne gartneren er frivilligkoordinatoren, som er viktigst av alt i frivilligsatsingen.

Vi mener frivilligkoordinatoren trenger et stort handlingsrom for å kunne gjøre en god jobb, men det handler om frihet under ansvar. Det trengs en bestilling til frivilligkoordinatoren som forteller tydelig hvilke rammer og mål som gjelder. Bestillingen bør komme fra en styringsgruppe, der ideelt sett alle sektorene i frivilligsatsingen bør være representert. Men som vi kommer tilbake til: i praksis tror vi kommunen må ta ansvar for en styringsgruppe alene, som betyr en hel del for styringsgruppas rolle i frivilligsatsingen.



Figur 4. Frivilligkoordinatoren som «gartneren» i frivilligsatsingen.

### Frivilligkoordinatoren må operere i mellomrommene

Ved å operere i rommet mellom de tre sektorene kommune, frivillighet og næringsliv får frivilligkoordinatoren den løpende kommunikasjonen og innsikten som trengs for å gjøre jobben. Samtidig er mellomrommet et «nøytralt» område som kan forebygge gnisninger i samarbeidet mellom sektorene.

Av de tre sektorene er det bare kommunen som er enhetlig avgrenset og organisert. Frivilligheten og næringslivet opptrer ikke samlet i det daglige. Det gir kommunen en styrkefordel som krever varsomhet. Hvis frivilligkoordinatoren oppleves som kommunens «mann», kan det bli vanskeligere å etablere det tillitsforholdet som trengs for å få til et fruktbart samspill mellom de tre partene.

Vi tror også mange ser mindre behov for å involvere seg i noe som oppleves å være et kommunalt ansvar. Folk er vant til at kommunen for egen maskin klarer å levere tjenester de kan bruke. Noen vil kanskje gå så langt som å se på det som kommunens plikt.

Noen kommuner har tatt hensyn til dette f.eks. gjennom måten å organiseringen frivilligsentralen på. I 2015 besøkte Trivselslaben Vennesla (Agder), der frivilligsentralen er organisert utenfor kommunen, som en frivillig organisasjon hvor andre organisasjoner er medlemmer. Det har kommunen valgt fordi de tror det skaper større interesse fra næringslivet og større grad av initiativ utenfra enn om frivilligsentralen lå tettere opp mot den kommunale organisasjonen.

Ut fra argumentasjonen om frivilligkoordinatorens nøytralitet, bør rollen heller ikke ligge nærmere frivillig sektor eller næringslivet. Her er det uansett praktiske barrierer siden frivilligheten og næringslivet i Vadsø neppe har ledig kapasitet til å ivareta frivilligkoordinatorrollen.

Vi mener kommunen er nødt til å påta seg et overordnet organisatorisk ansvar for frivilligkoordinatoren, men samtidig sikre at koordinatoren kan operere tilstrekkelig fritt i det «nøytrale» mellomrommet mellom kommunen, frivilligheten og næringslivet.

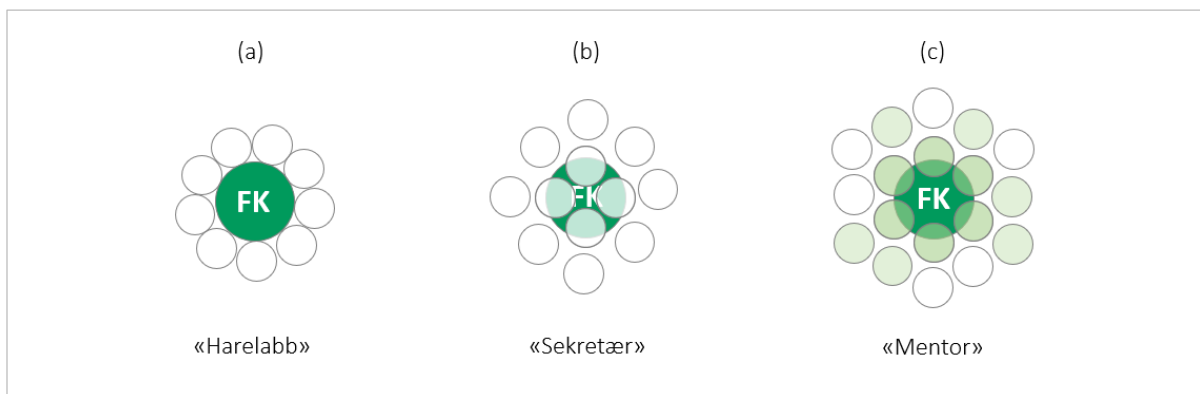
### Frivilligkoordinatorens arbeid i praksis

For at frivilligkoordinatoren faktisk skal kunne fungere som et operativt bindeledd mellom kommunen, frivilligheten og næringslivet, må koordinatoren sikre seg nødvendig innsikt i det som til enhver tid rører seg i hver sektor. For å si det enkelt: i det daglige er frivilligkoordinering mer feltarbeid enn kontorarbeid. Den nødvendige innsikten kan bare oppnås gjennom omfattende kontakt med de faktiske aktørene i sektorene.

Men siden kapasiteten er begrenset er det viktig å ha noen tanker om hvordan frivilligkoordinatoren skal arbeide i praksis. Vi ser i alle fall tre prinsipielle muligheter, der vi mener de to første fort kan bli til blindveier, som til slutt kan stoppe hele frivilligsatsingen, mens den tredje representerer et betydelig utviklingspotensial:

- a) «Harelabb»: Frivilligkoordinatoren yter bistand til mange samtidig etter først til mølla-prinsippet, helt til kapasiteten er brukt opp. Det blir en svært enkel gratistjeneste som sikkert frivilligheten kan ha nytte av, men som ikke har noe særlig utviklingspotensial og som neppe evne å levere de mer virkningsfulle resultatene kommunen ønsker.
- b) «Sekretær»: Frivilligkoordinatoren bruker sin kapasitet til å delta mer inngående i et fåtall større prosjekter i samarbeid med frivillige. De frivillige får tilgang på en kompetanse og kapasitet de kan «bruke» for å gjennomføre prosjektene sine. Kan gi virkningsfulle resultater, også for kommunen, men har klare kapasitetsbegrensninger.
- c) «Mentor»: Frivilligkoordinator jobber både med å veilede og yte praktisk bistand, jobbe direkte i prosjekter og heve kompetansen til aktørene i frivilligsatsingen. Dermed øker gradvis frivilligsatsingens evne til å «levere» prosjekter og frivilligarbeid av høy kvalitet, uten at frivilligkoordinators kapasitet blir en absolutt kritisk faktor (man klarer mer selv).

Av disse mener vi mentor-varianten er den riktig å satse på, hvis man skal unngå å få en heller statisk frivilligsatsing som står og faller på koordinatorens kapasitet.



**Figur 5.** Ulike tilnærminger for bruk av frivilligkoordinators kapasitet: (a) Frivilligkoordinator yter litt bistand til mange samtidig, (b) frivilligkoordinator yter omfattende bistand til noen få om gangen, (c) frivilligkoordinator balanserer mellom yte bistand og sørge for kunnskapsoverføring (spredning) ut i frivilligheten – hjelp til selvhjelp.

## Frivilligkoordinator, eller ...?

Koordinering alene er ikke nok hvis man skal forsøke å ta ut hele potensialet i frivilligsatsingen, spesielt ikke hvis målet er «... kvalitetsøkende tjenester som har varig og signifikant kostnads-reducerende effekt for Vadsø kommune». Det er kanskje mer behov for en forvalterrolle, som også ivaretar frivilligkoordineringen. Skal Vadsø kommune ha en *frivilligforvalter*?

Det finnes kommuner som har lokalsamfunnskoordinator. Vi har ikke studert nærmere oppgavene disse har, men rollenavnet signaliserer jo at det handler om mer enn frivilligheten – man ser på lokalsamfunnets totale ressurser under ett (i alle fall de menneskelige ressursene). Det er jo i tråd med vårt forslag. Skal Vadsø kommune ha en *lokalsamfunnskoordinator*?

I rapporten har vi holdt oss konsekvent til *frivilligkoordinator*, som kanskje gir folk en mer intuitiv forståelse av hva rollen innebærer enn f.eks. frivilligforvalter eller lokalsamfunnskoordinator eller lokalsamfunnsforvalter. De to siste kan jo også tenkes å bli assosiert med kommunale oppgaver som samfunnsplanlegging eller planarbeid. Rollenavnets betydning bør ikke overdrives, men det er greit å tenke over om det kan bidra til misforståelser eller fremmedgjøring.

Vi er mest opptatt av koordinatorens handlingsrom: er det begrenset til grensesnittet mellom kommunen og frivilligheten, eller kan alle muligheter i lokalsamfunnet tas i betraktning? Vi mener det vil være dumt å si nei til det siste, og at man heller kan bruke litt tid på å tygge på selve rollenavnet. Hvis det er noe poeng da.

## Styringsgruppe

Prosjektarbeid er sentralt i den frivilligsatsingen vi foreslår. Det betyr at prosjekter og prosjektledelse blir en del av hverdagen for frivilligkoordinatoren. Vi mener det utløser behov for en styringsgruppe, og at funksjonen bør tillegges formannskapet. Vi snakker da om prosjekter innenfor frivilligsatsingen der kommunen selv er sterkt involvert.

For å øke muligheten for suksess i prosjekter trenger man en styringsgruppe som er tilstrekkelig nær prosjektarbeidet. Styringsgrupper som bare involveres sporadisk i prosjektet, kan gjøre arbeidet ineffektivt, skape usikkerhet hos prosjektledelsen og resultere i dårlig måloppnåelse. Styringsgruppa må jevnlig oppdateres om utviklingen i prosjektet for å kunne ta innsiktsfulle beslutninger når det trengs. Styringsgruppas arbeid bør være tilpasset prosjektets fremdriftsbehov, ikke motsatt.

Ut fra disse kravene vil det neppe fungere med en styringsgruppe der både kommunen, frivilligheten og næringslivet er med. Basert på våre tidligere erfaringer vil både frivilligheten og næringslivet slite med å få oppnevnt representanter til en slik styringsgruppe. Det går både på kapasitet og at ingen av dem har tydelige fellesorganer som kan uttrykke sektorens meninger. I en styringsgruppe kan det bli usikkerhet om hvem representanter fra frivilligheten og næringslivet egentlig taler for.

Vi tror ikke det er noe problem at kommunen ivaretar hele styringsgruppefunksjonen selv. Styringsgruppas viktigste funksjon er å sikre at *kommunens* frivillighetssatsing foregår på en kontrollert måte, at den er planmessig, systematisk, metodisk og kunnskapsbasert. Og at den gir konkrete, positive resultater. Det operative samspillet – det konkrete arbeidet som antagelig frivilligheten og næringslivet er mest interessert i – foregår med frivilligkoordinator som koblingspunkt og diskusjonspart. Dermed blir det frivilligkoordinators oppgave å bringe synspunkter innen frivilligheten og næringslivet til styringsgruppa, og styringsgruppas ansvar å vurdere hvordan disse evt. skal ivaretas.

Vi mener at styringsgruppefunksjonen bør ligge på kommunens politiske nivå, nærmere bestemt hos formannskapet. Det er det flere grunner til:

- Som vist i kapittel 1 knytter det seg interesser til frivilligheten på alle nivåer i lokalsamfunnet. Frivilligheten – og frivilligsatsingen – er viktig for Vadsø kommunes fremtid, og bør følges opp med tilsvarende tyngde. Det øverste organet som har forutsetninger til å være tett nok på prosjektene er formannskapet.
- Det må forventes at frivilligsatsingen utløser forslag og muligheter som knytter seg til eller berører mange av de områdene kommunen jobber med. Dette må det tas stilling til fortløpende, det må vurderes mot planer, strategier og økonomi. Vi mener det er naturlig å fremme dette for formannskapet.
- Av kommunens politiske organer er det bare formannskapet som møtes ofte nok til å kunne holde seg tilstrekkelig oppdatert om og påvirke retningen på den operative gjennomføringen av frivilligsatsingen (vi tenke da både på prosjekter og mer daglig drift).

Til sist må vi presisere at vi forutsetter at all saksbehandling følger kommunens normale prosedyrer: Frivilligkoordinator forholder seg og rapportere til rådmannen, som etter egen vurdering fremlegger saker om frivilligsatsingen til formannskapet, som igjen behandler i henhold til fullmakter gitt av kommunestyret. Styringen av frivilligsatsingen følger dermed etablert praksis.

## Styringsgruppas rolle

Det kan lett skapes inntrykk av at rollen som styringsgruppe for frivilligsatsingen påfører formannskapet mange nye oppgaver. Det tror vi ikke man skal frykte. Tvert imot effektiviseres arbeidet hvis alle involverte nivåer holdes oppdatert på det de trenger for å utøve sin rolle. Mye av dette handler om korte statusoppdateringer/orienteringer som ikke trenger å ta lang tid. Det viktigste er at alle vet at slik oppdatering kreves til hvert formannskapsmøte. Krav om hyppige oppdateringer har erfaringsmessig svært god oppdragende effekt på alle ledd i prosjektorganisasjonen og kan gjøre underverker for resultatoppnåelsen.

Nå er det heller ikke slik at «rubb og stubb» av det som skjer i frivilligsatsingen må bringes opp til formannskapet. Vi ser for oss en sortering alt etter hvor involvert kommunen er, og hvor sterk interesse kommunen har i resultatet. En mulig sortering av prosjekter knyttet til frivilligsatsingen:

- a. Prosjekter kommunen selv tar initiativ til, som er tydelig forankret i kommunale planer/strategier. Behov for styringsgruppe.



- b. Prosjekter som andre tar initiativ til, der kommunen velger å delta aktivt. Behovet for styringsgruppe vurderes fra sak til sak.
- c. Prosjekter som andre tar initiativ til og gjennomfører med støtte fra kommunen (f.eks. bruk av frivilligkoordinator-ressursen), men uten annen involvering fra kommunens side. Ikke behov for styringsgruppe.

I det siste punktet vil frivilligkoordinator kunne bidra gjennom de mer daglige oppgavene/drift. Det vil være naturlig at det også her foreligger planer for retningen på frivilligkoordinators arbeid, der status på nøkkelområder jevnlig rapporteres til styringsgruppa. Når det legges sammen med prosjektrapporteringene får styringsgruppa et helhetlig situasjonsbilde av frivilligsatsingen, og det holdes oppe en kontinuerlig bevissthet om at frivilligsatsingen krever målbare resultater.

## 5. GJENNOMFØRING

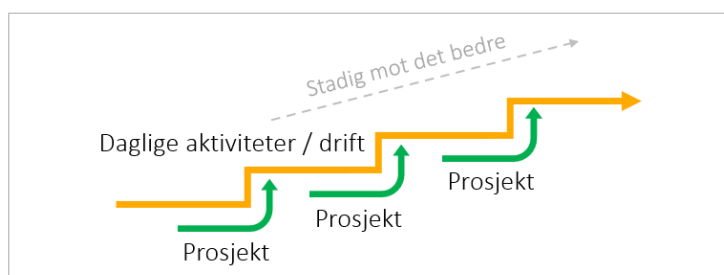
*«Planer er bare gode intensjoner*

*med mindre de umiddelbart blir omsatt i hardt arbeid»*

- Peter Drucker

Vi tenker at det er tre store byggesteiner i grunnmuren for frivilligsatsingen. Den første er finansieringsmodellen (kap. 3) og den andre er organiseringen (kap. 4). Den tredje er gjennomføringsmodellen, som handler om hvordan menneskene og midlene i frivilligsatsingen kan tas i bruk på en effektiv måte, som skaper målbare resultater.

Siden vi ser for oss at prosjektfinansiering blir avgjørende for å drive og utvikle frivilligsatsingen, får også prosjekt som arbeidsform en helt sentral rolle. Vi foreslår en gjennomføringsmodell der den røde tråden er systematisk bruk av prosjekter til å løfte frivilligsatsingen, stadig mot det bedre.



Figur 6: Frivilligsatsing drevet av prosjektarbeid satt i system.

Vi tror ikke det er mulig å få til effektive prosjektsamarbeid mellom kommunen, frivilligheten og næringslivet hvis ikke kommunen inntar førersetet, og da må det avklares at rollen ikke går på tvers av kommunens kjerneinteresser. Hovedutfordringen med en prosjektbasert tilnærming i frivilligsatsingen er at kommunen som driftsorganisasjon allerede har hendene fulle, og utviklingsarbeid på siden av driften kan virke forstyrrende. For å unngå det har vi lagt til grunn følgende forutsetninger i arbeidet med gjennomføringsmodellen:

- Utviklingsprosjekter skal styres stramt etter kommunens driftsmessige behov.
- Matnyttet for kommunens drift skal være tydelig før prosjekter vedtas gjennomført.
- Prosjektresultater skal evalueres mot mål og effekter forespeilet ved prosjektstart.

Naturligvis bestemmer de frivillige og næringslivet selv hvordan deres prosjekter skal gjennomføres. Men kommunen bør stille krav til at samme gjennomføringsmodell skal brukes i alle prosjekter kommunen involverer seg aktivt i, også når det er i samarbeid med frivillige og næringslivet. Det vil ha en oppdragende effekt for alle, og øker muligheten for at frivilligsatsingen klarer å produsere verdifulle prosjektresultat.

Prosjektgjennomføring er et stort tema som vi ikke kan dykke ned i her. Vi har derfor valgt ut tre områder som det ofte svikter på, som ikke er spesielt krevende å «fikse», og som kan ha forbløffende forbedringseffekt mht. å produsere nyttige prosjektresultat. Dette handler om:

- Prosjektprogram – å sette prosjekter i sammenheng for å kunne ta tyngre løft.
- Prosjektmandat – å sikre entydig og felles forståelse av oppgaven; hva prosjektet skal levere.
- Prosjektkompetanse – å gjøre prosjektorganisasjoner i stand til å løse oppgaven de får.

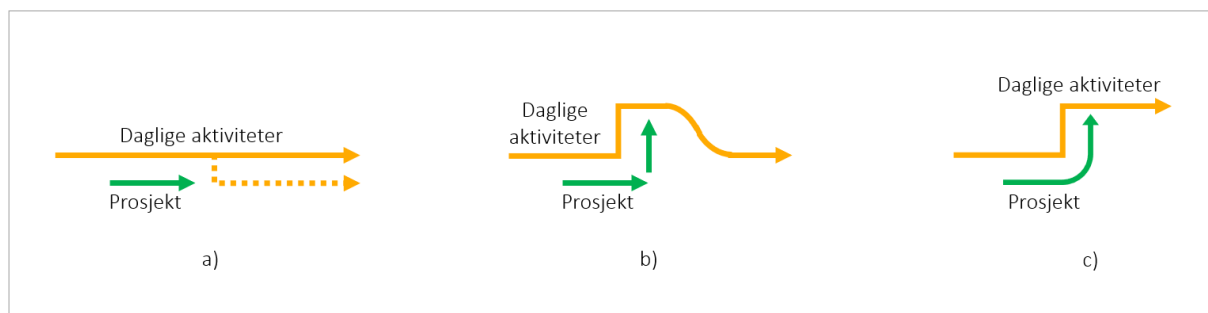
## Prosjekter som instrument for drifta

Det er viktig å presisere at selv om prosjekter spiller en viktig rolle i modellen vi foreslår, er de kun verktøy som skal bidra til bedre vilkår for og effekt av de daglige aktivitetene som foregår i hele Vadsø kommune. Her spiller både planleggingen og gjennomføringen av prosjektene en kritisk rolle:

Det skjer dessverre alt for ofte at prosjekter leverer resultater som man i utgangspunktet hadde stor tro på, men som viser seg å være vanskelig å ta i bruk i det daglige. Da feiler man i å skape det forventede løftet, og kanskje opplever man heller et lite fall pga. belastninger som prosjektet har påført drifta (figur 7a).

Det er heller ikke uvanlig at prosjekter faktisk klarer å skape et kortvarig løft, men at det snart begynner å gli tilbake til der det var før (fig 7b). Årsakene til det kan finnes både i prosjektperioden og i oppfølgingen etterpå. Konklusjonen er uansett at prosjektet var unødvendig.

Målet for alle prosjekter må være å skape et permanent løft for de daglige aktivitetene – til et høyere trinn i forbedringstrappen (figur 7c). Senere blir dette nivået utgangspunktet for et nytt prosjekt, som kan ta de daglige aktivitetene ytterligere et steg videre. Og sånn kan det fortsette.



**Figur 7:** Prosjekters evne til å «løfte» de daglige aktivitetene.

Nå er ikke dette en ny og unik oppdagelse, vår hensikt er bare å illustrere tre vanlige «spor» som mange sikkert kjenner igjen, men ikke vier så mye oppmerksomhet i det daglige arbeidet. Man tar ofte for gitt at et prosjekt vil følge «spor c», mens realiteten er at svært mange prosjekter havner i «a» eller «b».

Da er det naturlig å spørre hva som skal til for å følge «spor c», som gir varige løft for de daglige aktivitetene. Mye handler om å ha fokus på detaljer og sammenhenger, både knyttet til behovene i de daglige aktivitetene og selve prosjektgjennomføringen, men det er en så omfattende tematikk at det får vente til selve arbeidet i frivilligsatsingen. Det vi ønsker å trekke frem i de neste underkapitlene er noen nøkkelområder som er viktige for å få prosjektarbeidet inn i «spor c» fra starten av, som er et klart suksesskriterium for den frivilligsatsingen vi foreslår.

## Prosjektprogram

Ofte gjennomføres prosjekter hver for seg for å realisere konkrete mål. Andre ganger er det behov for å se prosjekter i sammenheng – i et program – for å oppnå et større mål. Hvert prosjekt blir da som brikkene i et puslespill som først gir mening når de settes riktig sammen (programmets mål). Behovet for en programstruktur på frivilligsatsingen begrunner vi i flere forhold:

- Effekten av frivilligsatsingen avhenger av evnen til å fastholde retning over tid. Det er vanskelig å få til reelle løft gjennom flere prosjekter uten at de ses i sammenheng og virker i samme hovedretning. Gjennomslag krever konsentrasjon av krefter, som i et program.

- Frivilligsatsingen åpner for ekstern prosjektfinansiering, som med riktig tilnærming kan øke kommunens evne til å gjennomføre egne planer og strategier. Dette krever som regel flere koordinerte grep, som er lettere å få til med programtenking.
- Frivilligsatsingen åpner for prosjektinitiativ fra mange hold, som kommunen må ta stilling til. Et eller flere prosjektprogram gjør det enklere å vurdere og argumentere for hvor mye kommunen skal involvere seg videre, ut fra hvor nær «blinken» initiativet er.
- Prosjektprogram signaliserer til øvrige parter i frivilligsatsingen hvilke områder kommunen er spesielt interessert i å få til samspill på i en gitt periode. Det skaper forutsigbarhet for alle, og bedrer muligheten for målrettede initiativ og godt samarbeid.
- Prosjektprogram kan bidra til at kommunen får sortert litt og skapt bedre oversikt over egne strategier og planer, som øker muligheten til å bruke frivilligsatsingen til å nå vedtatte mål.

## Prosjektmandat

Prosjektbeskrivelsen er sentral når det skal tas stilling til eventuell gjennomføring. Men innholdet, omfanget og kvaliteten på disse varierer så mye (ofte fritt opp til forfatteren, som gjerne også er prosjektleder) at mange velger å innføre prosjektmandat i stedet.

I sin enkleste form er et prosjektmandat en standardisert prosjektbeskrivelse, men som regel er den noe mer. Mandatet skal svare kortfattet på nøkkelområder i prosjektet, som ut over «det vanlige» (hva prosjektet gjelder, kostnad og fremdriftsplan) kan være:

- Behovet – hvorfor er det behov for å gjennomføre prosjektet?
- Målet – hva er det helt konkret som skal utvikles/produseres *i prosjektperioden?*
- Effekt – hva skal prosjektresultatet bidra til *etter* prosjektet, i driftsfasen?
- Strategisk forankring – Er prosjektet i tråd med vedtatt program for perioden/kommunens strategier og planverk?

Hvis prosjektmandatet vedtas, fungerer det som en avtale mellom styringsgruppa og prosjektansvarlig.

Rutinen med prosjektmandat er enkel å innføre, bidrar til tydelighet og øker muligheten for prosjektevaluering. Mandatet har ofte en oppdragende effekt som bedrer kvaliteten i forberedelsene og gjennomføringen av prosjekter, og som dermed øker sannsynligheten for at det resultatet styringsgruppa blir forespeilet før start, faktisk blir levert.

Noen vil kanskje argumentere for at det ikke er behov for å lage mandat når frivilligkoordinator bidrar i prosjekter som eies av frivillige, som kommunen ellers ikke er involvert i. Vi mener det er svært viktig at frivilligkoordinator lager prosjektmandat for *alle* prosjekter som koordinatoren velger å involvere seg dypere i, uavhengig av om det krever beslutning fra styringsgruppa eller ikke. Dette har å gjøre med styring, kontroll og bevisstgjøring mht. bruken av koordinator-ressursen. Det handler om å sikre retningen på frivilligsatsingen, for at den skal kunne levere resultatene man forventer.

## Prosjektkompetanse

Med prosjektkompetanse sikter vi til den kompetansen som er avgjørende for kvaliteten på selve prosjektgjennomføringen. Dette omfatter prosjektlederkompetanse, men også en hel del mer. Det handler om at flest mulig i prosjektorganisasjonen forstår prosjekt som arbeidsform, sin rolle i dette og hvordan de kan bidra til en best mulig prosjektgjennomføring.

Nå kjenner ikke vi statusen på prosjektkompetansen i Vadsø kommune, og det kan godt være at den er meget god. I så fall har kommunen et ekstra godt utgangspunkt for å frivilligsatsingen, spesielt hvis man lykkes med å få innarbeidet kompetansen og metodikken i samspillet med frivillige. I pardans er det jo en fordel om begge parter kjenner trinnene.

Som hovedregel er det en direkte sammenheng mellom disponeringen av ressursene i et prosjekt, og resultatet som oppnås (unntakstilfellene kalles flaks). Ressursene brukes mest effektivt med et velsmurt maskineri og bevegelse rett mot mål. Når prosjekter feiler i gjennomføringsfasen, skyldes det ofte at prosjektorganisasjonen egentlig ikke var skodd for oppgaven. Ressursene ble feildisponert, resultatet ble deretter. Dette er det fare for å oppleve i frivilligsatsingen, hvis ikke det eksisterer en basiskompetanse på prosjektgjennomføring. Det er noe kommunen må sørge for.

I kommuner flest er en ad hoc-organisering av prosjekter vanlig; prosjektorganisasjonen opprettes for å løse en spesiell oppgave, og avvikles deretter. Prosjektarbeidet pågår typisk innimellom de daglige driftsoppgavene. Og begrepet «prosjektgruppe» brukes sikkert oftere enn «prosjektorganisasjon». Alt dette kan bidra til at man venner seg til at prosjekter fint kan gjennomføres med en løsere form enn det som kreves i drifta. Det kan bli en stor sovepute. Man kan godt være fornøyd med det man fikk til i et prosjekt, men vi vil hevde at i mange tilfeller er potensialet mye større. Men det kan være litt vanskelig å se uten en basiskompetanse knyttet til prosjekt som arbeidsform.

Hvis ikke det allerede finnes, mener vi Vadsø kommune er tjent med å utvikle et opplegg for å øke prosjektkompetansen i egen organisasjon – kall det gjerne en liten prosjektskole – som på sikt også kan bre seg ut i frivilligheten og næringslivet gjennom samarbeid i frivilligsatsingen. Kompetansebygging tilpasset lokal kontekst er etter vårt syn svært verdifullt og en nøkkel for å lykkes.

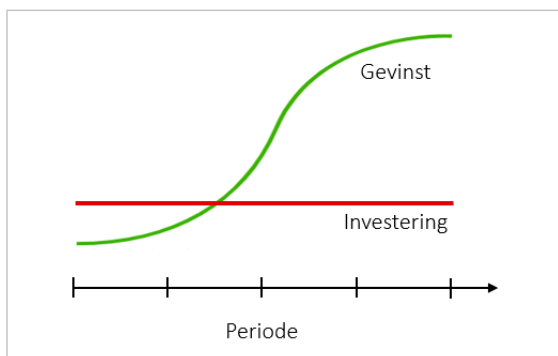
Form, innhold og omfang på denne «prosjektskolen» må man naturligvis se nærmere på, og vi mener det egner seg som et av de første utviklingsprosjektene i en frivilligsatsing. Det bør være gode muligheter for gunstig finansiering av et slikt arbeid, det er lett å argumentere for nytten og det sikrer mot løsninger som bør treffe formålet i rekke tilskuddsordninger. Det er i det hele snakk om ny kunnskap med overføringsverdi til hele kommune-Norge.

## Forventningsavklaring – og oppstart av frivilligsatsingen

Et underliggende spørsmål i oppdraget har vært om en økt frivilligsatsing kan gi Vadsø kommune – og dermed felleskapet – en nettogevinst. Hva taler for at resultatet kan bli større enn investeringen?

Vi tror muligheten er aller størst hvis *kommunen* tar seg tid til å bygge en solid grunnmur for frivilligsatsingen. Uten denne grunnmuren tror vi det blir vanskelig å lykkes med satsingen, i alle fall økonomisk.

Å bygge grunnmur tar sin tid, det krever både nøyaktighet og tålmodighet. En ferdigstilt grunnmur oppleves nok heller ikke som en større gevinst, men den er springbrettet for *fremtidig* gevinst. Vi tror Vadsø kommune må være forberedt på at det vil ta et par år med målrettet grunnmursarbeid før man kan forvente å se konturene av gevinster. Men da er det også grunn til å håpe at «systemet» har fått gå seg til, slik at utviklingen skyter fart og man begynner å se de større effektene av satsingen.



**Figur 8.** Et tenkbart utviklingstrekk hvis frivilligsatsingen får lov å utvikle seg i riktig retning over tid. At gevinstkurven flater ut etter hvert er naturlig, det viktige er det markante gapet ned til investeringskurven.

Men selv en god grunnmur er ingen garanti for at det som bygges opp på grunnmuren blir et fyrtårn. Det kan godt tenkes at frivilligsatsingen ikke klarer å levere så mye som man håper på, det vet man ikke før man har gjort et ærlig forsøk.

Har arbeidet da vært bortkastet? Vi er ganske sikre på at svaret er nei. Utført riktig vil grunnmuren også kunne være til stor nytte for kommunens driftsorganisasjon, med systematikk og kompetanse som kan bidra til mer effektiv og bedre tjenesteproduksjon. Det kan etablere seg som en kultur i organisasjonen.

Vi er litt forsiktige med å bruke begreper som kulturbygging, fordi det kan oppleves som veldig abstrakt og teoretisk i en hektisk hverdag som handler om konkret oppgaveløsning. Men slik vi ser det er grunnmursarbeidet en praktisk tilnærming til nettopp kulturbygging. Målet er å få innarbeidet ny, felles praksis i organisasjonen, på områder som er viktige for kommunen. Og om kulturen evner å bre seg inn i deler av frivilligheten og næringslivet også, har man bare gjennom det oppnådd en hel del.

Grunnmursarbeid evner sjelden å skape begeistring og inspirasjon, som i høy grad trengs i en frivilligsatsing. Derfor bør ikke alle ressursene i starten kanaliseres til å bygge fundament – det bør også tenkes konkrete utviklingsprosjekter. Og med en frivilligkoordinator på plass tar det sikkert ikke lang tid før man kan begynne å yte viktige utviklingsbidrag til frivillige organisasjoner.

Vi vil anbefale at kommunen prioritere å utvikle gode prosjektprogram knyttet til helse- og omsorgssektoren. Det er her vi finner lokalsamfunnets største utfordringer, og det er her frivilligsatsingen har størst potensial til å levere kvalitetsøkende tjenester med varig og signifikant kostnadsreducerende effekt for Vadsø kommune. Og her trengs det langsiktige og stødige satsinger.