

# RAPPORT

2008:6

Håkon Lorentzen

Visjoner og virkelighet

Røde Kors: Samfunnsanalyse 2007

Institutt for   
samfunnsforskning  
Institute for Social Research

Håkon Lorentzen

---

Visjoner og virkelighet  
Røde Kors: Samfunnsanalyse 2007

Institutt for samfunnsforskning

---

Oslo 2008

© ISF 2008  
Rapport 2008:6

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN: 978-82-7763-271-1 (webutgave)  
978-82-7763-270-4 (trykt utgave)  
ISSN: 0333-3671

---

# Innhold

Forord .....	5
1. Innledning .....	7
2. Forankringer .....	9
Frivillighet som forankring .....	9
Humanitet som forankring .....	10
Å være del av et internasjonalt fellesskap .....	11
Behovsstyring og medlemsstyring .....	13
Behovsanalysene .....	14
3. Forandring .....	19
Fra forpliktelser til frihet .....	19
Fra medlemskap til aktivitet .....	21
Fristilt frivillighet .....	22
Rettigheter versus demokrati .....	25
Nettverkssamfunnet: Fra vertikal til horisontal samordning .....	27
Røde Kors og nettverkssamfunnet .....	30
4. Tilpasninger, strategier .....	33
En lærende organisasjon .....	33
Aktiviteter: Kilder og legitimitet .....	34
Medlemmer og demokrati .....	36
Vertikal og horisontal samordning .....	38
Foreninger og prosjekter .....	40



---

## Forord

På bestilling fra Røde Kors gjennomførte jeg høsten 2007 en analyse av ulike utfordringer og dilemma som denne frivillige organisasjonen står overfor i årene som kommer. Alle synspunkter og subjektive meninger står for min regning. Takk til Therese Koppang og Oddbjørn Nesje i Røde Kors for nyttige samtaler underveis.

Oslo, april 2008

Håkon Lorentzen



## Innledning

Hvordan kan Røde Kors styrkes i sitt virke som humanitær, frivillig organisasjon? Hvordan bør organisasjonen innrette seg for å møte utfordringene fra det moderne samfunn? Disse to spørsmålene danner utgangspunktet for denne analysen. Dels retter de fokus mot samfunnsutviklingen i stort, og det feltet av oppgaver som tradisjonelt har vært Røde Kors' domene. Dels peker de mot organisasjonen selv og mulige justeringer som må til for å møte fremtiden på en konstruktiv måte.

Å finne fram til gode strategier for markedsbaserte firma eller offentlige forvaltningsorgan er vanligvis ikke spesielt krevende. Både markedsbaserte og offentlige organisasjoner er gjerne tuftet på entydige formål og uttalte oppgaver som skal løses. Men å slå fast hva som er suksesskriteriene for frivillige organisasjoner er ofte ikke like enkelt. I Norge styres mange av både *medlemsviljen* som kommer «nedenfra» og *statsviljen* som kommer til uttrykk gjennom avtaler med stat og kommuner. Noen (som organisasjonene mot tuberkulose og polio) kan havne i den paradoksale situasjonen at de overflødiggjør seg selv ved å løse sine oppgaver på en god måte. For frivillige aktører vil derfor strategiske valg ofte kunne uttrykkes som *dilemma*, der en positiv utvikling langs én akse kan ha uønskede konsekvenser langs en annen.

Røde Kors er Norges største og mest toneangivende frivillige, humanitære organisasjon. Utad framstår organisasjonen som et *konsern*, bestående av et mangfold av aktiviteter som har en relativ selvstendighet i forhold til hverandre, og som er plassert på ulike nivå (lokalt, nasjonalt og internasjonalt).

Et slikt mangfold av aktiviteter påvirkes av forventninger fra ulike hold, og de kan trekke aktivitetene i ulike retninger. Aktiviteter kan også oppstå ut fra ulike idealer for hva organisasjonen bør stå for, eller hva som skal danne kjernen, eller *sjelen* i dens virke.

Et arbeid for å gjøre Røde Kors bedre i stand til å løse sine oppgaver bør derfor ta tre forhold inn over seg:

- Først er det viktig å klargjøre ulike hovedtyper av oppgaver som preger organisasjonen og som skaper ulike *forventninger* til hva Røde Kors bør være.



- Dernest blir det en viktig oppgave å klargjøre hvordan samfunnsutviklingen generelt påvirker Røde Kors.
- Et tredje viktig spørsmål blir å klargjøre hvordan moderniseringen av samfunnet påvirker ulike deler av organisasjonen, og dermed mulighetene for å realisere ulike mål.

Framstillingen videre vil følge disse tre hovedpunktene. Jeg starter med et forsøk på å klargjøre Røde Kors' organisatoriske *forankringer*, som muligens fører med seg forventninger som drar i ulike retninger.

---

## Forankringer

For å klargjøre *forventninger* kan det være nyttig å starte med Røde Kors' *forankringer*. Termen forankring knyttes her til de elementene som skaper Røde Kors' identitet; organisatoriske grunnvilkår som gir retning til den organisasjonen kan og bør være, og som ikke uten videre kan endres. Forankringer staker ut hovedkursen, men åpner også for fortolkninger, og gir dermed frihetsgrader til å bevege de ulike delenes innhold.

### Frivillighet som forankring

Historisk er Norges Røde Kors formet som en frivillig organisasjon, en status som gir noen viktige forankringspunkt. Røde Kors er tuftet på *non-profit-prinsippet* som tilsier at ingen privatpersoner kan ta ut fortjeneste fra virksomheten. Non-profit organisering danner det viktigste kjennetegnet for frivillige organisasjoner verden rundt. Det skaper en skarp demarkasjonslinje mot *markedet* som er tuftet på fortjenestepinsipper, men ikke en like tydelig grense mot *staten*, som også bygger på non-profit prinsippet.

Som frivillig organisasjon i Norge er Røde Kors også bygd opp langs en demokratisk lest. I prinsippet er *medlemmene* organisasjonens eiere. Individuelt medlemskap gir valgbarhet til tillitsvev og rett til å være med på å bestemme organisasjonens framtid og aktivitetsprofil. Medlemskap oppstår ved at enkeltpersoner betaler kontingent, noe som i neste runde utløser demokratiske rettigheter. Demokratisk medlemskap skiller seg fra støttemedlemskap som vanligvis ikke er knyttet til kontingentbetaling, men til økonomiske gaver. Ofte utløser medlemskapet forventninger om *frivillig innsats*. Men frivillig innsats er, som betegnelsen tilsier, frivillig, og ingen forpliktelse som følger medlemskapet. I den klassiske lokalforeningen oppstår gjerne aktivitetene ved at medlemmene gjør en ubetalt innsats. I «moderne» organisasjoner trekker man også på frivillige som ikke er medlemmer.

I de fleste organisasjoner er man medlem i *lokale foreninger*. I Røde Kors er mange lokalforeninger knyttet sammen på distrikts- og nasjonalt nivå.

*Landsmøtet* er Røde Kors' høyeste nasjonale instans. Landsmøtet består av demokratisk valgte utsendinger som representerer ulike nivå og aktiviteter i organisasjonen.

Den sterke vektleggingen av at demokratisk medlemskap er en viktig bestanddel av det «frivillige» er på mange måter en nordisk tradisjon. Også i andre land har frivillige organisasjoner medlemmer, men uten at disse nødvendigvis har demokratiske rettigheter.

På Norges Røde Kors' nettsted heter det følgende:

Som medlem i Norges Røde Kors gjør du det mulig at våre frivillige kan opprettholde og videreutvikle alle hjelpe- og omsorgsoppgavene i ditt nærmiljø. Du blir også del av en verdensomspennende organisasjon med 181 medlemsland og nær 100 millioner mennesker som arbeider frivillig for å hjelpe andre mennesker.

Denne begrunnelsen for medlemskapet vektlegger ikke direkte betydningen av demokratiet for organisasjonen, men betoner (slik jeg leser det) det økonomiske bidraget som kontingenten utgjør. Slik sett framstår dette mer som en begrunnelse for støtte-medlemskapet enn for det demokratiske medlemskapet.

Frivillige organisasjoner kjennetegnes også av en prinsipiell avstand til *staten*. I land der den allmenne skepsisen til staten er større enn i Norge brukes merkelappen *Non Governmental* ofte om frivillige organisasjoner, nettopp for å understreke uavhengigheten av det offentlige. I Røde Kors er denne uavhengigheten nedfelt i statuttene som idealer om *upartiskhet*, *nøytralitet* og *uavhengighet*.

De siste tiårene har behovet for autonomi gradvis veket plass for normer om *samarbeid* med myndighetene. Disse normene er internasjonalt blitt nedfelt i resolusjons form, med et innhold der nasjonale Røde Kors foreninger anerkjennes som «støtteaktør for nasjonale myndigheter». For å kunne opprettholde uavhengigheten er resolusjonen balansert med et punkt som slår fast at «... statene skal avstå fra å forespørre nasjonalforeningene om å utføre aktiviteter som er i konflikt med Røde Korsprinsippene eller statuttene til bevegelsen». Til tross for denne resolusjonen kan det fremdeles oppstå situasjoner der det blir nødvendig å flagge idealene om nøytralitet og uavhengighet overfor en stat som søker å legge humanitær innsats inn under politiske målsettinger.

## Humanitet som forankring

Røde Kors er som organisasjon tuftet på *humanitære* idealer. I sin enkleste form dreier disse seg om at enkeltmennesker har ansvar for andre mennesker, uavhengig av rase, religion eller andre etniske, politiske eller religiøse kjenne-

tegn. Dette ansvaret «trumfer» politiske krav, det kan ikke underlegges politisk kontroll eller brukes til å realisere politiske formål. Den humanitære forankringen er derfor også knyttet til prinsippet om uavhengighet, som har til hensikt å forsvare humanitetens forrang framfor politikken.

De siste tiårene har mange framhevet det humanitære ansvaret som noe hvert enkelt menneske har i forhold til andre. Det kan ikke delegeres, hvilket betyr at selv om staten gjør en stor innsats for de som lider, og selv om vi betaler vår skatt med glede, så kan ikke vi overdra vårt individuelle ansvar til myndighetene. På dette punktet skiller humanitær ideologi seg fra klassisk «sosialdemokratisk» tenking, som jo nettopp har vektlagt statens rolle som instrument for fellesviljen. Humanismen vil ikke frata staten dens koordinerende og omfordelende oppgaver, men vil vektlegge at disse ikke kan oppheve det individuelle ansvaret for andres ve og vel.

Røde Kors' humanitære tradisjoner er historisk sterkt knyttet til arbeid blant krigs- og katastrofeofre. Dette arbeidet er i sitt vesen rettet mot å avhjelpe de behov som nødlidende har, og til krav om effektiv innsats forhold til krigs- eller krisesituasjoner der tiden er knapp. Sentralt i Røde Kors' virksomhetsidé står derfor *beredskapstanken*. Denne dreier seg om å være forberedt på plutselige hendelser der man må rykke ut for å møte uventede krisesituasjoner. Å være beredt i forhold til det uventede legger både materielle, organisatoriske og personneltmessige føringer på organisasjonen.

Humanitært virke dreier seg også om hjelp til ensomme, syke, fanger og andre sosialt vanskeligstilte. Her følger Røde Kors den klassiske, humanitære tradisjonen som har sine røtter i den urbane middel- og overklassen, og som lenge har vært orientert mot fattigdom og nød. Som *forankring* har altså humaniteten en historisk orientering mot fattigdom og sosial nød. Men både fra andre land og vårt eget kan vi finne utforminger av humanitært engasjement som overskrider de «klassiske» målgruppene.

## Å være del av et internasjonalt fellesskap

En vesentlig del av Norges Røde Kors' aktiviteter foregår utenfor landets grenser. Norges Røde Kors bidrar til arbeidet til Den Internasjonale Røde Kors Komiteen (ICRC) i krigs- og konfliktområder og er en av 186 nasjonalforeninger som utgjør Det Internasjonale Forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC). Norges Røde Kors har også bilateralt samarbeid med søsterforeninger i en rekke land - både på sentralt og lokalt nivå.

Å være del av ulike internasjonale fellesskap legger grunnen for viktige forankringer av Norges Røde Kors. Her fattes vedtak som forplikter organisasjonen i forhold til oppgaver både nasjonalt og internasjonalt.

Det siste tiårene har *rettighetstenkingen* fått stadig sterkere fotfeste, ikke bare i bistandsfeltet men også som begrunnelse for nasjonalt arbeid. Både for frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter gir internasjonale rettigheter anvisninger, både for hvordan man skal forstå et samfunnsproblem, og for hvordan man bør handle for å løse problemene. Rettigheter ligger i bunnen for ulike internasjonale regelverk danner dermed viktige forankringspunkt for frivillige aktører.

Røde Kors' hovedforankringer kan sammenfattes slik:

*Frivillig organisering*, med medlemskap knyttet til lokale foreninger og knyttet sammen gjennom en nasjonal, hierarkisk struktur med landsmøtet som øverste instans. Frivillig organisering forankrer Røde Kors historisk i organisasjonsdemokratiet, oppslutning og deltakelse fra medlemmer, lokale foreninger og lokale aktiviteter som springer ut av medlemmenes ønsker.

*Humanitære idealer* knyttet til moralsk forankrede forpliktelser til å yte bistands- og katastrofehjelp, nasjonalt og internasjonalt, og til å hjelpe dem som er vanskelig stilt. Humanitære idealer knytter Røde Kors historisk til ulike typer av hjelpearbeid som igjen er forankret i en individuell ansvarsetikk, der mottakerens behov står i sentrum.

Humanitetens forrang framfor politikken forankrer også Røde Kors i normer for uavhengighet og autonomi. Innretningen mot hjelp blant katastrofe- og krigsofre legger grunnen for en *behovsorientering*, der mottakernes behov står i sentrum for den innsatsen som skal ytes.

*Internasjonal tilknytning* til ulike paraplyorganisasjoner for humanitære bistands- og hjelpeorganisasjoner som initierer og koordinerer internasjonalt hjelpearbeid. Disse tilknytningene forankrer Røde Kors i internasjonale avtaler og ulike *rettigheter* som gir anvisninger på hva som skal gjøres, og hvordan.

Hver for seg gir disse fire punktene grunnleggende forankringer av Røde Kors' virke. De kan sees som ulike måter å *legitimere* virksomheten på: Ved å innfri de forventningene som knytter seg til hvert av punktene realiserer Røde Kors sitt mandat. Ser en bakover i tid blir det også klart at så og si all *praksis* i Røde Kors springer ut av ett eller flere av disse punktene.

Ser vi de ulike forankringene i sammenheng, kan det ved første øyekast se ut som om de står i et harmonisk forhold til hverandre. Likevel kan det tenkes at det rår innbyrdes motsetninger mellom noen av dem, og at de dermed kan gi opphav til *dilemma* for Røde Kors. Nedenfor skal jeg trekke opp det som kan se ut som motstridende forventninger til Røde Kors' virke.

## Medlemmene bestemmer: medlemsstyring

Lokale foreninger som er tuftet på stor innsats fra medlemmene blir ofte framstilt som *medlemsstyrte*. Det innebærer at det er medlemmenes ønsker og behov som bestemmer hvilke aktiviteter som tilbys omverdenen. Nye aktiviteter oppstår blant ildsjeler og entusiaster, de er helt avhengige av den gløden som deltakerne kan mobilisere. I lokale foreninger blir slik entusiasme gjerne nedfelt som *kultur*; måter å gjøre ting på og sosial omgang. Men kultur som skaper tilhørighet for noen, kan også skape avstand til andre. Det som oppleves som gode omgangsformer for 60-åringene passer ikke nødvendigvis de på 30. Ulike kultur- og omgangsformer mellom generasjoner danner et viktig hinder for nyrekruttering i mange foreninger.

Medlemsstyring er altså tuftet på at medlemmer og frivillige gjør ting de har lyst til og føler seg komfortable med. I Røde Kors rekrutterer for eksempel *Besøkstjenesten* frivillige til hjemmebesøk. Vilkaet for frivillig innsats er at de frivillige føler at dette er en meningsfull aktivitet. Virksomheten oppstår ut fra lokale behov, fordi noen ser at her kan noe gjøres for naboer og folk i nærområdet. Tilhørighet til stedet og nærmiljøet er ofte en viktig motivasjon for å jobbe frivillig.

Å være styrt av medlemmenes ønsker har både fordeler og ulemper. En fordel er at slike tiltak ofte er mer finmaskede og følsomme overfor lokale behov enn det myndighetene klarer å fange opp. Treffer de rett kan de utløse stor entusiasme og innsatsvilje blant deltakerne. *Ulempen* kan være at når først aktiviteter og kulturformer har satt seg, kan de være vanskelige å styre inn på nye spor. To eksempler kan illustrere dette. De frivillige idrettslagene klarte ikke å fange opp moderne kvinners behov for fleksible mosjonstilbud, noe som skapte rom for 1990-årenes kommersielle treningssentre. Eller: Mange kvinnemisjonsforeningene lever og dør med sine medlemmer, uten fornyelse av oppgaver eller kulturelle former.

Manglende fleksibilitet i evnen til å ta på seg nye oppgaver, fange inn nye deltakergrupper og kulturelle former kan avleses som høy grad av *utskiftning* i det lokale foreningslivet. Framfor å omstille seg til noe nytt blir mange foreninger lagt ned, samtidig som det etableres nye. Den norske Johns Hopkins-undersøkelsen fra 1996 viste at så mye som 50 prosent av de lokale foreningene i en kategori kan bli nedlagt i løpet av en 10-års periode, samtidig som det oppstår nye. Konklusjonen er at *nedlegging* og *nyetablering* kanskje er like vanlig som *omstilling* i det lokale foreningslivet. Det frivillige feltets evne til omstilling og fange opp nye behov må altså sees som en egenskap ved feltet som helhet, og ikke nødvendigvis et kjennetegn ved den enkelte organisasjon. Medlemsstyring er noe som først og fremst preger lokale, medlems- og frivillig styrte lag og foreninger. Generelt kan en anta – uten at dette på noen måte er bevist – at jo større innslaget av betalt arbeidskraft, profesjonell kompetanse og arbeidsoppgaver utført for offentlige myndigheter er, jo mer svekket vil

elementet av medlems- eller tilbudsstyring gjerne bli. Dette fordi ansatte gjerne vil ha ambisjoner for seg selv og for laget/foreningen som går ut over det hvert enkelt medlem ønsker. Eller fordi tjenesteproduksjon for kommunen vil føre til at en må innrette seg på de kravene kommunen stiller.

Når *kundene* eller *brukerne* bestemmer kan vi snakke om *behovsstyring* av det organisasjonen driver med. Behovsstyring danner motsatsen til den medlemsstyrte måten å fungere på. Å være styrt av behov innebærer at en tilpasser seg endringer i omgivelsenes etterspørsel, og legger om virksomheten slik at den passer med det som trengs. Fordelen med en slik virkemåte er åpenbar. Organisasjonen sikrer sin legitimitet ved å være «på høyden» med omgivelsene. Ulempene er ikke like åpenbare. Men det er klart at stadige omstillinger til ytre utfordringer ikke nødvendigvis alltid vil samsvare med man har lyst til å drive med lokalt.

## Behovsanalysene

De siste tiårene har arbeidet med å utarbeide egne behovsanalyser hatt en sentral plass i Røde Kors' planleggingsarbeid. Det er vanskelig å finne andre frivillige organisasjoner som har brukt like store ressurser på å intern planlegging. Det er fristende å tenke at det må være Røde Kors' identitet som nasjonal *beredskapsorganisasjon* som her får gjennomslag. At det er viktig å innrette seg på å ha en effektiv beredskap for framtidige katastrofer virker opplagt nok. At denne planleggingen også må omfatte lokale og regionale ledd virker også innlysende. Men at den også må omfatte andre deler av organisasjonen som ikke er koplet til beredskapsaktiviteter er ikke like opplagt. Og, paradoksalt nok, i behovsanalysene har beredskapsdelen av Røde Kors' virke ofte en underordnet plass.

Ønsket om å framstå som en behovsstyrt organisasjon ble spesielt tydelig gjennom ECONs analyse fra 2001, *Brister i velferdssamfunnet*. Her trekkes det opp et bredt lerret av samfunnsmessige oppgaver: Vold, sviktende sosiale nettverk, ensomhet og sosial isolasjon, fattigdom, utestengning fra arbeidslivet og integrasjon av innvandrere. Denne listen av utfordringer ligger tett opp til det også politikere og forvaltning ser som utfordringer for velferdsstaten.

Sosial Puls beskrev det en kan kalle *generaliserte utfordringer*, slike som gjelder velferdsstaten i stort, men hvor de lokale variasjonene kan være betydelige. For å kunne skape nye tiltak, må slike generaliserte beskrivelser knyttes til det enkelte distrikt eller kommune, noe som i neste omgang krever lokal kunnskap om de aktuelle utfordringene. Rapporten ga et bredt bilde av utfordringer, uten å beskrive hvordan Røde Kors verken nasjonalt eller lokalt kunne eller burde forholde seg til disse.

Etter denne utredningen følger en serie med behovsanalyser, senest *storbyundersøkelsene* fra 2006, gjennomført i byene *Oslo, Bergen, Tromsø, Kristiansand* og *Grenland*. Disse analysene gir et grundig og detaljert bilde av hva tillitsvalgte og ansatte i Røde Kors så som sentrale utfordringer. Også ansatte i offentlig forvaltning blir her viktige premissleverandører for synet på uløste velferdsproblemer i det aktuelle området.

På et viktig punkt etterlater behovsanalysene en uklarhet: De drøfter ikke hvilke oppgaver som egner seg for Røde Kors, og slike som bør være offentlige anliggender. *Fattigdom* utgjør et eksempel på et slikt problem. I Sosial Puls fra 2001 trekkes *barn som rammes av fattigdom* opp som et viktig satsingsområde for Røde Kors, uten at det spesifiseres hva Røde Kors' handlinger i forhold til dette problemet skulle bestå av. Slike presiseringer kan ha kommet senere, men gjennomgangen i Sosial Puls byr på flere spørsmål enn svar akkurat på dette punktet.

Storbyanalysene bringer behovsanalysene et steg nærmere grasrota. På bred basis holder disse opp storbyenes problemer og Røde Kors' mangfoldige innsats for å gjøre noe med utfordringene. Her ser en at noen av aktivitetene er lokale og unike, andre (som flyktningeguiden) er bygget opp langs en felles lest og, må vi anta, en felles metodikk. De lokale er gjerne spontant oppstått, resultat av unike kombinasjoner av menneskelige, kulturelle og økonomiske ressurser i et område. Noen (som besøkstjenesten) har lange tradisjoner, andre er nyetablerte. Kort sagt, et stort mangfold av ulikeartede aktiviteter der noen er initiert lokalt, andre er utviklet over lang tid i samspill med sentrale organ, andre igjen er utviklet i samarbeid med lokale aktører, i første rekke kommunen.

*Behovsstyring som strategi.* En gjennomgang av behovsanalysene viser at en kan trekke et skille mellom *målgrupper, problemer og løsninger* som omhandles i analysene. I eksisterende behovsanalyser behandles ikke disse alltid atskilt. Ved å skille de tre punktene fra hverandre kan det bli mulig å se at hver av dem har sine egne, spesifikke problemstillinger.

*Målgrupper.* En gjennomgang av behovs- og samfunnsanalysene viser at i nasjonal sammenheng ringer disse i det store og hele de samme målgruppene, nemlig

*Barn/unge*

*Eldre*

*Innvandrere*

*Problemer.* For hver av målgruppene kan en beskrive de problemene disse har. Også her byr de ulike behovsutredningene på relativt sammenfallende analyser, der noen problemområder går igjen:



*Fattigdom**Sosial isolasjon og ensomhet**Utilstrekkelig sosial, økonomisk og kulturell integrasjon**Uttestengning (som motsatsen til integrasjon), mobbing**Psykiske problemer**Rusproblemer: stoff/alkohol*

Vi ser at så og si alle disse problemene plasserer seg innenfor det helse- og sosialpolitiske ansvarsfeltet. Det innebærer at Røde Kors' oppfatning av humanitær innsats i første rekke kommer til syne som «sosiale» løsninger.

Når det kan være et poeng å framheve dette, er det fordi beskrivelser av et fenomen som et «problem» eller «utfordring» gjerne også blir styrende for valg av løsning. Når en utfordring først er beskrevet i «sosiale» termer vil det være nærliggende å se «sosiale» løsninger som relevante. Men slik behøver det ikke være.

*Løsninger.* Det tredje nivået i en behovsstyrt organisasjon dreier seg om løsningene, eller de tiltakene som Røde Kors iverksetter for å bøte på problemene. Behovsanalysene har gjerne beskrevet eksisterende løsninger, men har i mindre grad behandlet hvordan behov skal omsettes til handling.

En oppsummering av mål, problemer og løsninger viser følgende: Tidlige problembeskrivelser var overgripende og ikke relatert til det enkelte lokalsamfunn. De fungerte mer som retningsgivende impulser enn som konkrete anvisninger om hva ulike lokale aktører skulle sette i gang av nye aktiviteter.

Behovsanalysene fra 2006 forholder seg til utfordringene i de større byene og bekrefter i det store og hele problembeskrivelsene fra tidligere analyser. Ingen av de nevnte analysene problematiserer forholdet mellom problemer og løsninger: Hvor egnet er eksisterende aktiviteter for å få bukt med de problemene som foreligger?

Ingen av analysene sier noe om Røde Kors' særegne kvaliteter som frivillig organisasjon i forhold til de problemene velferdsstaten har. Hva egner seg for Røde Kors, og hva ikke?

*Fra ord til handling.* Fordi behovsanalysene gjerne har avgrenset seg til å analysere behovene, blir utredningen *Fra ord til handling* av spesiell interesse. Dokumentet gjelder for landsmøteperioden 2005 – 2008 og presenteres som en *veiviser*. Veivisertermen peker mot det dilemmaet jeg har pekt på ovenfor: Siden aktivitetene i lokalleddene er styrt av medlemmene, har sentrallet begrenset muligheter til å påføre lokalavdelingene oppgaver mot deres egne vilje. Termen *veiviser* henspiller på at det her trekkes opp en rikholdig meny for lokale aktiviteter, men at det i prinsippet er opp til lokalnivået selv å velge i denne menyen.

Med noen unntak. I 2004 vedtok Landsstyret et «... avtaleverk for måloppnåelse mellom distriktene og sentrallet i Røde Kors». Kjernen i avtalever-

ket er en *aktivitetsportefølje* som har en lokalt initiert komponent, en del som er initiert av distriktet, og en som skal realisere en kjent, nasjonalt standardisert aktivitet. Avtalen gir hvert nivå i organisasjonen anledning til å ta initiativ til egne aktiviteter. Distrikts- og lokalledd kan få økonomisk støtte fra leddet over.

Avtaleverkets kjernepunkter kan sammenfattes slik:

Distrikts- og lokalnivå får anledning til å gjennomføre egne aktiviteter samtidig som de også forplikter seg til å gjennomføre oppgaver for leddet høyere opp i organisasjonshierarkiet, som også kan yte økonomiske ressurser til aktiviteten. Aktivitetene skal være «..forankret i lokal, frivillig innsats».

Denne konstruksjonen kan sees som en måte å løse dilemmaet mellom behovsstyring på den ene siden, og medlemsstyrte aktiviteter på den andre. Avtalen gir lokalleddet anledning til å utfolde egne, lokale aktiviteter med støtte «ovenfra». Men lokalleddet må også forplikte seg til å gjennomføre standardiserte aktiviteter som ikke gir særlig frirom for lokale tilpasninger.



---

## Forandring

Frivillige organisasjoner som Røde Kors eksisterer ikke i et vakuum. De inngår som aktører på ulike områder hvor de møter andre aktører og et samfunn i forandring. Når Røde Kors' rammebetingelser endrer seg, vil også organisasjonen måtte foreta kursendringer for å følge med.

Frivillige, medlemsbaserte organisasjoner preges ofte av at de mangler intern beredskap for endring. I det markedsbaserte næringslivet fører gjerne eierens ønsker om avkastning med seg kontinuerlige krav om innovasjon og forbedring av ytelsene. Frivillige organisasjoner mangler gjerne slike insentiver til å oppgradere seg selv og sin virksomhet. Noen holder fast ved bestemte måter å utføre oppgavene på, selv om disse gradvis blir utdatert. Å holde fast ved det gamle og veletablerte kan framstå som en dyd, selv om organisasjonen med det svekker sine framtidige muligheter. Som nevnt velger mange lokale foreninger heller en langsom død framfor en dramatisk omstilling.

Samfunnstrender treffer det frivillige organisasjonene ulikt. Noen kan klare seg lenge uten store omstillinger. Det kan være fordi kontaktflaten til omverdenen er lav, de utfører ikke oppgaver for andres regning og kommer derfor i liten grad i kontakt med omgivelsenes forventninger. Organisasjoner som er økonomisk selvforsynte og drives med frivillige ressurser vil kunne klare seg på sparebluss ganske lenge. Nye trender kommer gjerne først til syne i storbyene, for så – ofte ganske langsomt – å spre seg til distriktene.

I dette kapitlet vil jeg ta oppspørsmålet om hvilke samfunnsendringer som påvirker frivillige organisasjoner generelt, og Røde Kors spesielt. Det dreier seg her om langsiktige og tunge trender. Noen ser vi nå konturene av, de har enda til gode å slå ut i full blomst. Andre er kommet langt.

### Fra forpliktelser til frihet

Det kanskje viktigste moderniseringstrekket i det frivillige feltet de siste 20-30 årene påvirker båndene som knytter det enkelte individ til organisasjonen. Foran beskrev jeg *medlemskapet* som kjernen i forholdet mellom individ og

organisasjon. Går vi 30-40 år tilbake i tiden var det vanlig å være medlem av en eller flere ideologibaserte organisasjoner; religiøse fellesskap eller politiske, sosiale og humanitære organisasjoner. Verdiene var forankret i den enkeltes liv og medlemskapet knyttet individet til andre personer som trodde på det samme. Slik levde frivillige organisasjoner som *kollektive verdifellesskap*. De var alle preget av at det enkelte medlem underla seg kollektivets vilje og utførte de oppgavene som han eller hun ble satt til. *Pliktfølelsen* var sterk, ved å ta ansvar kunne hver og en bidra til at fellesskapets verdier ble realisert. Også lojaliteten til bevegelsen var sterk, organisasjonen var et tilholdssted «fra vugge til grav» som Einar Gerhardsen sa om arbeiderbevegelsen. Men årene fra rundt 1970 og fram til i dag har ført med seg to viktige utviklingstrender for disse lojalitetsbåndene.

For det første har de kollektive verdiene gradvis forvitret. De overgripende ideologiene knyttet til arbeiderbevegelsen og sosialismen, avholdssaken, mål-saken, misjonssaken og andre grunnverdier, er kraftig svekket. Disse overbygningene utgjorde på mange måter et lim som holdt sammen de mange organisasjonene som var del av samme bevegelse. Resultatet av forvitringen var nedgang i tallet på medlemmer for mange, og en gradvis oppløsning av det indre fellesskapet i bevegelsen.

En viktig forklaring på denne gradvise forvitringen har vært *individualismens framvekst*. Mens kollektivismen var tuftet på ideen om at vi bygger det gode liv sammen, bygger individualismen på at hver og en kan realisere det gode liv for seg selv, på sine egne, personlige premisser. Mitt liv står ikke til disposisjon for fellesskapet, jeg vil ikke lenger underlegge meg fellesviljen. Det bør snarere være slik at fellesskapet bør bidra til å innfri det gode liv på mine premisser. Jeg er ikke til for organisasjonens del, det er organisasjonen som til for meg. Bare hvis organisasjonen bidrar til det gode liv for meg, eller på andre måter realiserer mine mål, er jeg villig til å være med.

Dette grunnleggende holdningsskiftet gjør at pliktfølelsen svekkes hos mange, spesielt blant de yngre. Det blir etter hvert vanskeligere enn før å pålegge medlemmer og entusiaster arbeidsoppgaver som de ikke har lyst til, eller ser seg tjent med å gjennomføre. Svikten i den allmenne pliktfølelsen gjør at frivillige organisasjon mer enn før er avhengig av at ulike oppgaver framstår som attraktive, noe det er lystbetont å være med på, noe som gir gode eller nyttige erfaringer for den som deltar. Dermed kan det bli enklere å rekruttere folk til attraktive oppgaver, og vanskeligere å få medlemmer og andre til å påta seg de tunge og kjedelige oppgavene – som det jo også finnes mange av.

Skiftet fra kollektive fellesskap til individualisme og selvrealisering får langsiktige virkninger for forholdet mellom medlemmer og organisasjoner. For det første ser medlemmer gjennomgående ut til å være *mindre trofaste* enn før. Mens tidligere generasjoner lojalt holdt fast ved «sin» organisasjon i en årrekke, har yngre tendens til å *shoppe* medlemskap. For å prøve ut hva

ulike organisasjoner har å tilby, skifter de tilhørighet og dermed også organisasjon. Tilhørigheten er ikke lenger styrt av livslange verdier men av hva det til en hver tid kan være spennende å være med på, eller framstår som fornuftig å gi pengestøtte til.

Noen hevder at individualismen først og fremst bringer med seg selvopp-tatthet, egoisme og en *what's in it for me*-kynisme. Men individualismen har vist seg også å ha andre kvaliteter. Den stimulerer også den moralske samvit-tigheten hos mange, selvstendige overveielser rundt hva en bør støtte, og til tider stor begeistring for det som oppfattes som gode formål. Men ny entusiasme er ikke nødvendigvis stabilt relatert til en bestemt organisasjon eller dennes verdigrunnlag, men til en sak, en utfordring for samfunnet, et globalt anliggende eller lignende. Frivillige organisasjoner må derfor framstå som effektive redskaper for gode saker som ofte vil være større enn organisasjonen selv, og som den deler med andre sammenslutninger. Da blir det viktig å ha et *komparativt fortrinn*; en måte å gjøre ting på som framstår som mer attraktiv, mer effektivt, mer målrettet enn det andre kan få til.

For det annet foregår det en langsom endring av medlemskapets innhold. Tidligere dannet kontingenten båndet til bevegelsen. Det symboliserte tilhø-righet som gjerne også ble fulgt av frivillig innsats og aktiv deltakelse i be-sluttende organ. Men når verdiene forvitrer, blir også betydningen av slike verdibånd gradvis borte. Resultatet er at færre vil påta seg den langsiktige forpliktelsen som ligger i det betalende medlemskapet.

Resultatet kan avleses på flere måter. For det første ser vi at blant alle som er medlem av frivillige organisasjoner er innslaget av *aktive* medlemmer syn-kende. Dette er en trend som gjelder alle frivillige organisasjoner. For det annet ser vi at grensene mellom *passive* medlemmer og *støttemedlemmer* vis-kes ut, av grunner som er lett å forstå. Begge grupper yter et økonomisk støt-tebeløp til organisasjonen og ingen av dem møter opp for å gjøre sin stemme gjeldende eller gjøre en ubetalt innsats. Den som slår sammen støttemedlem-mer og passive medlemmer vil likevel overse et viktig skille: Demokratiske medlemmer er del av organisasjonens styringsstruktur, om de er passive i dag kan de aktiviseres i morgen dersom foreningen skulle komme opp i en viktig beslutningssituasjon. En organisasjon som fullt ut fyller medlemsarkivet med støttemedlemmer vil ha undergravd sitt eget demokratiske fundament.

## Fra medlemskap til aktivitet

Synkende interesse for det verdibaserte medlemskapet betyr ikke nødvendig-vis at folk er mindre opptatt av det organisasjonen står for. Men det kan ten-kes at *engasjementet antar nye former*, bort fra det forpliktende, livslange medlemskapet, i retning av et engasjement som er *aktivitetsorientert*; rettet

mot å realisere et avgrenset mål på en mest mulig effektiv måte. Mange organisasjoner forteller at det er atskillig lettere å få folk engasjert i *event*-pregede enkelthendelser enn i langsiktig, forpliktende deltakelse i styrer eller utvalg. For den delen av forenings-Norge som fullt ut drives på frivillig, ubetalt basis blir dette en utfordring. For selv om det er fint at folk stiller opp på dugnad og loppemarked, må noen også påta seg tillitsverv og andre organisatoriske forpliktelser.

For mange organisasjoner faller det vanskelig å forholde seg til det pågående skiftet fra verdi- til aktivitetsorientering. Mange er vant til at aktiviteter både foregår av og for medlemmene, og det legges ofte lite energi i å gjøre aktivitetene synlige og tiltrekkende for allmennheten. I små lokale foreninger (som det er mange av) er det ofte heller ikke spesielt stor interesse for å involvere andre enn medlemmene og de som allerede kjenner hverandre. Mange mangler derfor en strategi for hvordan de skal forholde seg til denne endringen.

Aktivitetsorganisering kan til tider foregå på områder der mange frivillige organisasjoner drar i samme retning. Det kan dreie seg om miljøaktiviteter, omsorg eller tiltak for innvandrere. Mens mange organisasjoner lenge har vært opptatt av å markedsføre seg selv gjennom det de gjør (og dermed holde aktivitetene for seg selv) synes viljen til samarbeid nå å være større enn før. Foreninger med gode og innarbeidede samarbeidsrelasjoner vil det være lettere å få til samarbeid enn for dem som er vant til å gjøre ting på egen hånd.

## Fristilt frivillighet

En bivirkning av den moderne individualismen er altså forestillingen om at jeg kan bidra til å realisere det som er viktig for meg *uten* å være medlem av den organisasjonen jeg vil jobbe for. *Fristilt frivillighet* innebærer at hver og en av oss kan yte en ubetalt innsats uten å gå om bord som medlem med demokratiske rettigheter i den organisasjonen en skal jobbe for. Med slik fristilling utvides kretsen av potensielle bidragsytere fra de som er medlemmer til befolkningen i stort; alle som har lyst til å være med på å realisere den gode sak.

Denne typen engasjement dukket først opp i de større byene. Stiftelser som Kirkens Bymisjon (som ikke har medlemmer) var tidlig ute med å trekke til seg sympatisører som ville gjøre gode gjerninger. Også *frivillighetsentralene* som så dagens lys rundt 1990, trakk til seg frivillig arbeidskraft som ikke var tilknyttet sentralene som medlemmer. Etter hvert har mange – også Røde Kors – gjort seg den erfaring at en velorganisert og tilrettelagt aktivitet som krever avgrenset og definerbar ubetalt innsats, ofte vil føles tiltrekkende for mennesker med begrenset tid, som ønsker å gjøre noe for andre. Leksehjelp, besøk-

sordninger for eldre, assistanse ved arrangementer og lignende er eksempler på aktiviteter som i økende grad trekker veksler på denne typen fristilt, frivillig arbeidskraft.

Når hver og en av oss kan tilby vår arbeidskraft til en organisasjon eller aktivitet oppstår et *nytt marked* der enkeltpersoner etterspør meningsfulle oppgaver. Dette markedet er per i dag lite utviklet. Men i årene som kommer må vi forvente at kampen om de frivillige ressursene vil hardne til. Ubetalt arbeidskraft vil være et knapt og attraktivt gode.

Dette vil i neste runde føre til økt konkurranse om den frivillige arbeidskraften. I denne konkurransen vil ikke bare de frivillige organisasjonene delta, også ulike offentlige instanser (som barnehager, frivillighetsentraler, syke- og aldershjem med mer) vil sannsynligvis også være på jakt etter de frivillige.

For å kunne hevde seg på dette markedet vil det være viktig med bedre kunnskap om hva som utløser ønsker om å jobbe frivillig hos den enkelte. Slik kunnskap bør bli lagt til grunn for en mer profesjonell og målrettet markedsføring av aktiviteter som krever frivillig, ubetalt arbeidskraft. Eller sagt på en annen måte: Når mange etterspør frivillig arbeidskraft, vil den som kan markedsføre seg selv og sine aktiviteter på en attraktiv måte tiltrekke seg flest frivillige.

*Profesjonell tilrettelegging.* De som stiller seg til disposisjon noen timer per uke for et godt formål, er sjelden innstilt på selv å organisere de aktivitetene de skal ta del i. Denne typen arbeidskraft krever derfor gjerne *aktiv tilrettelegging*; en person som tar imot og veileder den frivillige, finner arbeidsoppgaver som passer, sørger for eventuell trening og opplæring og følger opp den frivillige med oppmuntrende tilrop, belønninger og annet som gjør at den frivillige føler seg sett og verdsatt.

I Røde Kors, som i andre organisasjoner har denne typen kompetanse stadig oftere blitt lagt til stillingen som *koordinator/tilrettelegger*.<sup>1</sup> Koordinatoren ivaretar en rekke oppgaver, blant annet administrative gjøremål, rekruttering og motivering av frivillige, opplæring med mer. I 2006 var det 120 ansatte tilretteleggere i Røde Kors, de aller fleste plassert på distriktsnivå. Nye stillinger for tilretteleggere kom til i årene mellom 1999 og 2005, i hovedsak som et resultat av god økonomi i organisasjonen.

Ser vi på *bruken* av tilretteleggerne ser vi at ønsket om å a) utvikle nye aktiviteter b) følge opp frivillige og c) frita frivillige for administrative gjøremål framstår som de viktigste grunnene til å ha/ønske seg betalte koordinatører.<sup>2</sup> Disse begrunnelsene kan tyde på at Røde Kors lenge har tilpasset seg de trendene jeg har referert til ovenfor, nemlig individualisering, fristilling av

---

1. Opplysninger i det følgende er hentet fra internrapporten Evaluering av ordningen med ansatte tilretteleggere fra 2006.

2. Evaluering av ordningen med ansatte tilretteleggere figur 4.1.



frivillige og synkende interesse blant medlemmer for tunge, kjedelige og administrative aktiviteter.

Det kan være grunn til å se nærmere på *langtidsvirkningene* av økt bruk av koordinatorene og tilretteleggere i Røde Kors:

*For det første* kan vi slå fast at lønnsarbeid koster penger. Økte administrative kostnader øker både organisasjonens sårbarhet overfor inntektssvingninger og dens behov for stabile inntekter til å dekke administrative kostnader.

I en del tilfeller vil en betalt koordinator overta arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av frivillige. I slike tilfeller bør økte lønnskostnader følges av en produktivitetstiltaksgevinst som overstiger lønnsutgiftene. En alternativ bruk av midlene ville være å skolere en eller flere frivillige til å utføre den samme jobben. Noen organisasjoner velger løsninger med frivillige koordinatorene, enten fordi de ikke har råd til å ansatte folk, eller fordi de mener at frivillige formidler mer entusiasme, noe som gjør dem mer egnet til å rekruttere frivillige.

Der hvor en kan oppnå den samme produktivitetstiltaksgevinsten ved hjelp av frivillige til lavere kostnader, framstår bruken av betalt koordinering som lite rasjonell. Samtidig, må det innvendes, kan det være vanskelig å måle hvor produktiv en betalt koordinator faktisk er. Noen steder kan betalt arbeidskraft dekke behovet for permanent tilstedeværelse, noe som kan være vanskelig å få til med frivillige.

*For det annet* kan bruken av koordinatorene/tilretteleggere ytterligere styrke Røde Kors som et non-profitkonsern, snarere enn en medlemsstyrt, frivillig organisasjon. På lokalt nivå vil betalt arbeidskraft kunne overta administrative gjøremål og andre oppgaver som tidligere lå til styrende organer. Dette vil ytterligere kunne svekke interessen for styredeltakelse, noe som vil påkalle enda mer betalt arbeidskraft. Poenget her er ikke å kritisere en slik mulig utvikling, men å påpeke den som en mulig trend en bør forholde seg til – et tema jeg skal komme tilbake til.

*Et tredje poeng* er at når ansatte overtar de tilretteleggende og motiverende oppgavene, svekkes samtidig en viktig bestanddel av det sivile fellesskapet, nemlig den biten som fremmer *sosial integrasjon*. I den klassiske foreningen skaper og organiserer medlemmene selv sine egne aktiviteter. Moderne, koordinert frivillighet er tuftet på at hver enkelt frivillig primært forholder seg til koordinatoren og ikke til de andre. Dermed svekkes de tilhørighetsskapende båndene mellom de som deltar. Også den frivilliges lojalitet til organisasjonen vil bli svekket, og mange koordinatorene opplever allerede nå stor gjennomstrømning av frivillige. Å verve og holde fast på den frivillige arbeidskraften er, og vil fortsatt være en krevende oppgave.

Ser en hele det frivillige feltet under ett er det sannsynlig at innslaget av betalte koordinatorene vil øke i årene som kommer. Stadig flere organisasjoner vil se fordelene ved å få til en systematisk tilrettelegging av den frivillige innsatsen: Samlet ansvar for dugnadsforpliktelser, loppemarkeder, vaktordninger

med mer. Det er også rimelig å forvente en viss *fagliggjøring* av denne funksjonen. Det vil oppstå utdanninger som gjøre det mulig å skaffe seg faglig kunnskap for å skjøtte koordinatorjobben på en faglig forsvarlig måte.

Dersom Røde Kors skal opprettholde innslaget av koordinatore/tilretteleggere bør funksjonen heves fra lønnsarbeid til *profesjonell innsats*. Det vil igjen kreve langsiktig arbeid med å finne fram til faglig kunnskap som dekker de oppgavene koordinatoren utfører, som kan bidra til å høyne kvaliteten på det arbeidet som gjøres.

## Rettigheter versus demokrati

Da den norske maktutredningen la fram sin sluttrapport for noen år siden, la forfatterne vekt på at *økt bruk av rettigheter tenderer mot å undergrave demokratiet*. Rettighetsfestede krav om velferdsytelser, behandling av barn, kvinner, etniske minoriteter, fanger, asylsøkere og andre utsatte grupper, om yttingsfrihet med mer, kan ha full støtte i befolkningen. Men de kan samtidig bidra til at viktige samfunnsanliggende løftes ut av ut av den politiske sfæren og inn i den juridiske. Som legalt forankrede rettigheter faller de utenfor de politikerne vil sloss om. De blir derfor også sjelden tema for politiske konflikter, diskusjoner eller slike kampsaker som mobiliserer politiske interesser. Det kan derfor tenkes, hevdet maktutrederne, at rettighetssamfunnet kan bidra til å tømme demokratiet for innhold.

Maktutredningens analyse gjaldt det politiske samfunnsdemokratiet, men har også en parallell som angår de frivillige organisasjonene. Som nevnt danner medlemsdemokratiet fundamentet for frivillige fellesskap i nordiske land, og deltakelse fra medlemmene skal i prinsippet være selve drivkraften for organisasjonene. Men hvilken betydning får rettighetsutviklingen for organisasjonslivet generelt, og Røde Kors spesielt?

Røde Kors er som nevnt en demokratisk organisasjon med Landsstyret som øverste, demokratiske myndighet. Landsstyret artikulere *medlemsviljen* som organisasjonens kollektive vilje. Gjennom utvelgning av representanter speiler denne kollektive stemmen Røde Kors' meningsdannende prosesser. Når ulike lag og aktiviteter må relatere sine egne preferanser til de andres, oppstår diskusjoner og argumenter, som i siste instans veies mot hverandre gjennom avstemninger. Slik kan demokratisk meningsdanning sees som et viktig vilkår for å holde ved like følelsen av fellesskap mellom ulike lag og aktiviteter i Røde Kors.

Demokratisk meningsdanning danner også en sentral bærebjelke i organisasjonens legitimitetsgrunnlag. Når et stort antall medlemmer står bak, gir det også tyngde og kraft til organisasjonens argumenter.

I de behovsanalysene jeg tok for meg ovenfor, var det i all hovedsak nasjonale og lokale behov som sto i fokus. I veiviseren *Fra ord til handling* fra 2005 koples nasjonale og globale behov sammen. Lokale behov framkommer gjennom intervjuer med ansatte og tillitsvalgte samt politikere, og gjennom analyser av offentlige utredninger. Slik sett er lokale behov forankret i det lokale medlemsdemokratiet.

En vesentlig del av det internasjonale arbeidet er, slik det framheves i plan-dokumenter, forankret i *internasjonal humanitær rett*:

Røde Kors- telefonen for barn og ungdom er et landsdekkende dialogtilbud. Den bygger på FNs Barnekonvensjon Artikkel 12, som sier at alle barn har rett til å uttrykke sin mening, og å få den respektert i spørsmål som angår dem. Dialogtilbudet er nøytralt i spørsmål av politisk, etnisk, religiøs og ideologisk karakter.

En internasjonal konvensjon gir imidlertid i seg selv ikke noe svar på hvilke oppgaver som skal prioriteres, eller hvilke aktuelle saker Røde Kors' ressurser bør settes inn mot. Noen må fatte en beslutning om hvilke saksfelt organisasjonen skal prioritere. Ofte vil beslutninger i internasjonale fora gi føringer for disponeringen av de nasjonale ressursene.

Slik sett kan Røde Kors beskrives som et system tuftet på et *tosporet demokrati*. På den ene siden står de forpliktelser som følger av medlemskap og deltakelse i internasjonale organ, der organisasjoner fra mange land i fellesskap staker ut kursen for det internasjonale bistands- og hjelpearbeidet. På den andre siden står de lokale medlemmene som via sine utsendinger fastlegger organisasjonens aktiviteter. I prinsippet kan en tenke seg situasjoner der den demokratiske, *internasjonale* viljen står mot den *lokale* viljen, noe som skulle skape et slags prinsipielt dilemma.

Vi kan se for oss at samfunnsutviklingen kan endre *styrkeforholdet* mellom demokratiske signaler fra grasrota og fra det internasjonale samfunn. Det er ikke urimelig å se for seg at svekket demokratisk medlemsdeltakelse lokalt sammen med økt internasjonalt engasjement vil styrke de rettighetsforankrede aktivitetsimpulsene i Røde Kors. En støtte for dette synet gir veiviseren *Fra ord til handling* fra 2005. Mens tidligere behovsutredninger fokuserte på nasjonale behov, kopler dette dokumentet sammen lokale og internasjonale forventninger til handling. Et mulig utfall av denne koplingen kan være at både distrikts- og lokalforening i framtiden i sterkere grad vil bli innrettet mot de internasjonale, rettighetsbaserte tiltakene.

Det siste tiåret har mange demokratiforskere framhevet at vi står oppe i et skifte i demokratiformer. Det klassiske, representative demokratiet av det slaget som rår i frivillige organisasjoner svekkes, til fordel for det *diskuterende* (diskursive) demokratiet. Spissformulert dreier diskursdemokratiet seg om at *argumenter* er viktigere enn *stemmer*. En organisasjon som Røde Kors får

politisk gjennomslag i kraft av sin kompetanse og sine argumenter. Det representative demokratiet henter sin kraft fra antall medlemmer bak kravene.

Iverksettelsen av *Humanitært Forum* kan sees som et skritt i retning av diskursdemokrati i Røde Kors. I alle fall dersom organet fungerer etter intensjonene, som jo er å sette dagsaktuelle saker på dagsorden og skape debatt. For at slike fora skal fungere etter intensjonene kreves vilje til å ta opp kontroversielle saker. Som propaganderende talerstol for Røde Kors' synspunkter vil Humanitært Forum ha begrenset interesse.

## Nettverkssamfunnet: Fra vertikal til horisontal samordning

*Nettverkssamfunn* er et begrep som i økende grad tas i bruk om moderne samfunn. Uttrykket henger sammen med et grunnleggende skifte i styrings- og koordineringsformer som foregår over hele verden, men i hovedsak i industrialiserte land. Trenden gjør seg gjeldende både i næringslivet, i offentlig forvaltning og i de frivillige organisasjonene.

For 15-20 år siden ble aktiviteter i de tre sfærene i hovedsak samordnet gjennom vertikale, ovenfra og ned-strukturer. I *næringslivet* sto konsernledelsen øverst i beslutningspyramider som gjerne omfattet alle underliggende enheter. I det *offentlige* styrte departementene de kommunale aktivitetene gjennom direktiver og byråkratiske hierarkier. I de *frivillige organisasjonene* bestemte nasjonalt styre og sekretariat gjerne hva som skulle være lokalforeningenes arbeidsoppgaver.

Over tid har denne typen styrings- og koordineringsstrukturer gradvis blitt avløst av det som bredt blir betegnet som *nettverkskoordinering*. Bakgrunnen for denne utviklingen kan sammenfattes slik:

Et viktig element i nyliberalismen som fikk gjennomslag i internasjonal økonomi rundt 1980, var troen på at *markedskonkurranse* øker effektiviteten i alle typer virksomhet. Som en følge ble tidligere monopolområder søkt oppløst for å skape ny konkurranse. Et eksempel er *kringkastingsmonopolet* som Norsk Rikskringkasting hadde i en årrekke. Da dette ble oppløst ble NRK utsatt for konkurranse fra andre medieprodusenter, som TV2 og internasjonale kanaler. Men denne konkurranseutsattheten gjorde også den politiske styringen av NRK vanskelig. For at NRK skulle kunne være et effektiv og tilpassingsdyktig aktør i sitt marked, måtte organisasjonen selv kunne bestemme hvordan den skulle fungere. Dermed ble det nødvendig å løse opp den politiske styringen. Etter hvert har NRK utviklet horisontale samarbeidsrelasjoner; til konkurrenter, sponsorer, eiere av kabelnettet med mer. Dynamikken i dette samarbeidet gjør det stadig mer vanskelig å foreta en ovenfra og ned-styring av institusjonen.

Et annet trekk ved nyliberalismen var tendensen til å se på mottakere av offentlige tjenester som *brukere*. Brukere bør selv fritt få kunne velge de tjenestene de vil ha, hevdet mange. Ideen om *fritt brukervalg* har gradvis fått fotfeste i kommunal tjenesteforvaltning. Der hvor enkeltpersoner før var prisgitt offentlige tjenester skal de nå - i prinsippet om ikke alltid i praksis - kunne velge selv.

Dermed oppstår lokale markeder der ulike aktører konkurrerer om brukernes gunst. Skal konkurransen mellom dem være reell, må de alle kunne tilpasse seg den lokale konkurransesituasjonen og samarbeide med hvem de vil. Dermed oppstår nye, horisontale strukturer der lokale aktører forholder seg på andre måter til hverandre enn tidligere.

Med dette utgangspunktet ble det argumentert med at norske kommuner må kunne møte sine utfordringer på en fleksibel måte, uten å være styrt av nasjonale direktiver. Der hvor statsforvaltningen tidligere foretok direkte styring fikk den nå en koordinerende og tilretteleggende funksjon. På områder der det ble sett som viktig å opprettholde lik fordeling (som utdanning, helse mm.) utviklet staten *nasjonale standarder*. De ga kommunene et lokalt slingsmonn, men også ytre grenser for hva som var akseptable løsninger.

Som næringsliv og offentlig sektor har også det sivile, frivillige feltet vært igjennom en utvikling der innslaget av nettverkskoordinering har økt, på bekostning av nasjonal, vertikal styring. Årsakene til dette skiftet er delvis den utviklingen som har gjort seg gjeldende for næringsliv og offentlig forvaltning. Ikke minst har markedslignende tilstander på deler av lokalforvaltningens områder, slik det er beskrevet i forrige avsnitt, også påvirket arbeidsvilkårene for frivillige tjenesteprodusenter.

Men dette er bare en liten del av det komplekse årsaksbildet for det økte innslaget av nettverkskoordinering på det frivillige feltet. En like viktig forklaring er at de kollektive verdiene som holdt organisasjonene sammen, gradvis har forvitret. Det var gjerne sentralstyret som forvaltet fellesverdiene og omsatte dem i handlingsdirektiver for distrikts- og lokalledd. Så lenge det representative medlemsdemokratiet fungerte, ga dette legitimitet til den nasjonale styringen av lokale aktiviteter.

Som lim mellom ulike organisasjoner eller aktiviteter har verdiforvitringen ført til at *aktivitetene* står fram som det vesentligste for mange organisasjoner. Tidligere knyttet verdigrunnlaget aktiviteter og medlemmer sammen. Når verdiene svinner er det ikke alltid like selvinnytsende hvordan ulike aktiviteter under en og samme organisasjon henger sammen.

Samtidig vil ulike aktiviteter ofte befinne seg i ulike *delmarkeder*, der de eksponeres fra ulike typer av konkurranse. Slik utvikling presser fram nye typer horisontal koordinering; med andre, for- eller nonprofit aktører i samme bransje, myndigheter eller organisasjoner. Noe som i neste omgang kan øke avstanden til organisasjonens kjerneidé.

Et tredje moment som også bidrar til økt fragmentering er at ulike aktiviteter ofte domineres av ulike *fag- eller profesjonsgrupper*. Der hvor en eller flere profesjoner får vesentlig innflytelse på et frivillig felt, vil ofte profesjonens egne standarder gjøre seg gjeldende med økt tyngde. Ulike profesjoner innenfor en og samme organisasjon vil dermed kunne bidra til økt fragmentering av virksomheten.

Videre kan vi observere at lokale, frivillige aktører i økende grad ser ut til å inngå i samarbeid som ikke krever noen medvirkning fra sentralledet. Mange lokalforeninger – også i Røde Kors – inngår i internasjonale samarbeidsprosjekt der partene forholder seg direkte til hverandre, uten å gå veien om sentralledet: Lokalforeninger i Norge kan samarbeide direkte med tilsvarende i Polen, Litauen, Tyrkia eller hvor det skulle være. De kan finansiere sine prosjekter med lokale midler, med internasjonal støtte, egne innsamlinger med mer.

*Det globale i det lokale.* Moderne kommunikasjonsteknologi gjør det mulig for enkeltpersoner å delta i globale nettverk, aksjoner, kampanjer, innsamlinger og lignende. Til nå er det først og fremst norske organisasjoner som har henvendt seg til norske borgere. Men mye kan tyde på at vi i framtiden vil se at internasjonale organisasjoner vil rette sine budskap mot Norge. Etter hvert som innslaget av globale saksforhold (som miljø, krig, bistand) øker og kommunikasjonsgrensene bygges ytterligere ned, er det rimelig å anta at vervekampanjer rettet mot det norske markedet vil øke i omfang.

Sett under ett ser det altså ut til at sivilsamfunnet og dets frivillige organisasjoner utvikler horisontale, fleksible samarbeidsstrukturer som har mange likhetstrekk med dem en finner i markedet. De trekkene jeg har beskrevet her, drar i retning av en *lokal fristilling* av det frivillige foreningslivet. Men samtidig er det andre krefter som trekker i retning av å opprettholde sentralledets innflytelse. Et hensyn er her at en vesentlig del av de offentlige inntektene til organisasjonsleddet kommer fra departementene. En viktig oppgave for sentralledet er å fordele disse midlene til lokalforeningene.

Sentralledet har også en viktig pådriverfunksjon i forhold til stat og politikere. Flere av de økonomiske rammebetingelsene for lokale foreninger fastsettes på nasjonalt hold. Aktiv innsats fra sentralledet bidrar til å styrke de økonomiske vilkårene for det lokale foreningslivet.

Samtidig ser det ut til at sentralledet i mange organisasjoner synes det er vanskelig å tilpasse seg utviklingen. Grunnen kan dels være at det ikke alltid er så lett å få øye på de langsiktige trendene i den utviklingen som foregår. En annen grunn kan være at mange frivillige organisasjoner som nevnt mangler kultur for endring og strategisk, langsiktig planlegging.

## Røde Kors og nettverkssamfunnet

I Røde Kors kan vi finne (minst) fire organisatoriske nivåer: Det lokale, distriktet, det nasjonale og det internasjonale, som i seg selv kan bestå av flere nivå. Vanligvis blir disse nivåene betraktet som *hierarkiske*, med lokalforeningen nederst, distriktet «over» og sentralledet på toppen av den nasjonale pyramiden. Til en slik struktur følger sentralledets rett til å ta beslutninger som binder underliggende organ.

Men det går også an å tenke seg ulike organisatoriske ledd som horisontalt organiserte, med nasjonalledet i midten og distrikts- og lokalnivå som omkringliggende sirkler. En slik struktur, der over- og underordningsforholdet blir borte, reiser helt nye spørsmål om hvilke funksjoner ulike ledd skal ha i forhold til hverandre.

På hvilke måter slår det moderne nettverkssamfunnet inn på Røde Kors' tradisjonelle handlingsfelt? En fullstendig analyse av denne utviklingen vil kreve mer kunnskap om lokalforeningenes virke, kunnskap som jeg ikke har. Men noen elementer bør likevel nevnes.

*Lokal koordinering.* Da konseptet *frivillighetssentral* ble introdusert i Norge rundt 1990 kom inspirasjonen fra en reise i USA som ansatte og tillitsvalgte i Røde Kors hadde vært med på. Herfra kom de hjem med *clearinghouse*-modellen. Et *clearinghouse* var en slags sentral som dels formidlet frivillige og brukere til stedets frivillige organisasjoner, og dels koordinerte frivillige aktiviteter i området. Ideen om denne typen bindeledd-sentraler ble først presentert på en idédugnad der frivillige organisasjoner fremmet gode ideer til sosialministeren. Men skepsisen til denne løsningen var stor, ikke minst fryktet mange at Røde Kors her ville skaffe seg en slags ledende posisjon i frivillig-Norge gjennom rollen som koordinator.

På mange måter var denne importerte ideen om koordinerende, lokale bindeledd langt forut for sin tid. Nå, nesten 20 år senere, ser vi at St.meld. 39 (2007/2008), *Frivillighet for alle*, slår fast at landets rundt 260 frivillighetssentraler bør fungere som slike koordinerende knutepunkt i eget nærmiljø. Dermed er man for sentralenes vedkommende tilbake ved utgangspunktet.

Samtidig ser vi at økt lokalt samarbeid skaper nye behov for lokal koordinering. Oslo Røde Kors har for eksempel påtatt seg å koordinere besøkstjenester i Oslo. Også på andre områder, både i og utenfor kommunal sektor ser en at det dukker lokale og nasjonale sentra og kompetansesentre som koordinerer ressurser og interesser på avgrensede felt.

*Internasjonal koordinering.* Mange lokalforeninger/distrikter skaffer seg lokale samarbeidspartnere i andre land. Finmark Røde Kors startet samarbeidet med Røde Kors i Murmansk allerede i 1990. Også andre yter direkte hjelp og støtte til vennebyer, Røde Kors enheter eller andre frivillige organisasjoner. De direkte kontaktene mellom lokalforeninger og internasjonale bistandsprosjekter er styrket.

Sammenfattende kan en si følgende:

Generelt legger *samfunnsutviklingen* føringer på valget av arbeidsoppgaver i Røde Kors. Det norske velferdssamfunnet er i kontinuerlig forandring. Samtidig som noen behov finner løsninger, dukker det opp nye. Lokalforeninger starter opp nye aktiviteter eller videreutvikler gamle. Globaliseringen åpner for økt kontakt med verden rundt oss. Mediene formidler bilder av fattigdom, nød og katastrofer i andre land, på måter som gjør at andres ulykker i økende grad oppleves som et anliggende også for oss. Nye utfordringer kan springe ut av uløste oppgaver i det norske velferdssamfunnet, men også til krig, nød og katastrofer i utenfor Norges grenser. Som humanitær organisasjon har Røde Kors en nasjonal og en internasjonal aktivitetsprofil, og i hver av disse legges det ulike premisser for videre veivalg.

Samfunnsutviklingen legger også rammebetingelsene for Røde Kors som humanitær, frivillig organisasjon. Økonomiske rammer påvirkes av statlig politikk, og bidrag fra enkeltpersoner og næringsliv. Holdninger i befolkningen skaper nye vilkår for frivillig innsats, og måten offentlig forvaltning fungerer på legger viktige premisser for Røde Kors' aktiviteter. I tillegg kommer internasjonale forpliktelser som også legger føringer på Røde Kors' virke.

Røde Kors' aktivitetsprofil blir altså til i et samspill mellom to typer påvirkninger:

- Forhold som påvirker valget av arbeidsoppgaver, a) nasjonalt og b) internasjonalt
- Forhold som påvirker rammebetingelsene for å være en frivillig, humanitær organisasjon.

I en analyse av Røde Kors' strategiske og framtidsrettede valg er det viktig å skille disse to typene av påvirkninger fra hverandre. *Valg av oppgaver og valg av organisasjon* er to ulike ting. Men de påvirker hverandre gjensidig.





---

## Tilpasninger, strategier

Ovenfor har jeg beskrevet endringsprosesser som gjør seg gjeldende på det sivile feltet. De legger grunnen for nye rammebetingelser for frivillige organisasjoner og vil påvirke måten de fungerer på. Men rammebetingelser utgjør allmenne føringer, de slår ulikt ut for ulike organisasjoner.

Dermed kan en stille spørsmål om hvilke endringer Røde Kors står overfor i møtet med fremtiden. Slike endringer kan foregå som mange små tilpasninger til framtidssamfunnet. De vil gjerne variere med hvilken del av organisasjonen en befinner seg i, de vil være pragmatiske og ofte også situasjonsbestemte. Summen av tilpasninger for ulike deler av organisasjonen vil kunne øke avstanden mellom dem, og dermed forsterke preget av Røde Kors som et litt uoversiktlig landskap av enkeltstående aktiviteter.

En *helhetlig strategi* utgjør motsatsen til fragmenterte tilpasninger. Et krav til en strategi for Røde Kors må være at den forholder seg til organisasjonens forankringspunkter, samtidig som den tar inn over seg relevante endringer i omgivelsene. Nedenfor skal jeg søke å kople sammen disse elementene – forankringer og forandringer – i det som for meg ser ut som de viktigste strategiske utfordringene for organisasjonen.

### En lærende organisasjon

Røde Kors er en organisasjon som henvender seg til ulike grupper. Medlemmer, tilhengere og sponsorer er viktige målgrupper. Støtte i befolkningen er generelt tuftet på *tillit* og et godt omdømme. Negativ medieomtale (som den f.eks. Redningsselskapet ble gjenstand for) kan få store økonomiske konsekvenser. Overfor omverdenen er det viktig å framstå som målrettet, troverdig og verdistyrkt.

Men behovet for å framstå som vellykket kan skje på bekostning av organisasjonens evne til selvkritikk, egenanalyse og evne til å bringe seg selv videre ved hjelp av egne erfaringer. Det er fullt mulig å bli fanget av sin egen

begeistringsretorikk, på måter som gjør det vanskelig å føre en kritisk, men konstruktiv dialog om indre forhold.

Som nevnt mangler de fleste frivillige organisasjoner et ytre omstillings- og forbedringspress fra eiere og andre interessenter. For å sikre en målrettet, indre samtale om forbedringer og utviklingsmuligheter er det viktig å ha et systematisk forhold til egne erfaringer. Organisasjonen bør ha en langsiktig plan for innhenting av data om egen virksomhet, og en tilsvarende plan for analyse og bruk av data. Mange organisasjoner skaffer seg statistiske data om egen virksomhet, men mangler en plan for hvordan de skal analyseres og legges til grunn for strategiske beslutninger. Sett fra dette perspektivet ville nok en så vidt stor organisasjon som Norges Røde Kors kunne bære en egen forsknings- og utredningsavdeling.

Et viktig inntak til kunnskap for en slik enhet vil være kunnskap om ulike aktiviteter og initiativ som dukker opp lokalt. Ved å fange opp og bearbeide slike vil sentralledet kunne fungere som et *lyttepost mot grasrota*, en katalysator for nye ideer og en instans som formidler informasjon mellom ulike lokalforeninger.

Å fungere som en lærende organisasjon krever ikke nødvendigvis noe brudd med presentasjoner utad som vellykket, men en utvikling av en *indre kultur* der innovasjon og forbedring av alle sider ved organisasjonens virke står i fokus.

I et samfunn med hierarkisk organisering og top-down-styring var strategisk planlegging en oppgave for sentralledet, og planer ble omsatt til virkelighet gjennom direktiver nedover i organisasjonen. Overgangen til nettverksorganisering har vist seg å kreve andre former for samarbeid. Denne utfordringen skal jeg komme tilbake til.

## Aktiviteter: Kilder og legitimitet

Som beskrevet foran har Røde Kors tre kilder for sine aktiviteter. For det første *lokalplanet*, der nye ideer oppstår og omsettes til aktivitet. Nesten alle frivillige tiltak har startet som lokale innovasjoner som senere er blitt utviklet videre, eller har spredd seg til andre distrikt og organisasjoner. Lokalplanet utgjør en verdifull *bottom up*-kilde og et våkent øye mot egne grasrøtter gjør det mulig få fange opp nye initiativ, nye måter å jobbe på. Legitimiteten til denne kilden ligger i det at det er medlemmene selv som utvikler det som skal være organisasjonens praksis, og at helheten dermed speiler de aktivitetene som de enkelte delene selv gjerne vil ha. Svakheten er at grasrota ikke alltid er så innovativ; lokale aktiviteter går i samme spor som før, og lokale kulturer hindrer nytenking og nyrekruttering.

For det annet gir *behovsanalysene* retning til Røde Kors' aktiviteter. Behovsanalysene bygger på en vitenskapelig tilnærming til valg av nye aktiviteter. Men, som nevnt, ikke alle analyser skiller ut samfunnsoppgaver som kan være spesielt egnet for Røde Kors. Analysene gir heller ikke anvisninger på hva som kan være nye løsninger på en utfordring. De tidlige samfunnsanalysene var nasjonale og kunne dermed heller ikke gi signaler om i hvilke geografisk områder ulike utfordringer var mest framtreddende.

Det er på mange måter vanskelig å forstå hvorfor Røde Kors gjennom årene har brukt så mye krefter på å få fram slike behovsanalyser. En mulig grunn kan være at de gir sentralleddet oppgaver og legitimitet, både i selve analyseprosessen og i iverksettingen av nye aktiviteter. Behovsanalysene viser at her har vi et viktig samfunnsproblem som vi alle bør engasjere oss i, og når alle bør engasjere seg er det naturlig at sentralleddet påtar seg å drive fram aktivitetene. En annen forklaring kan være at aktiviteter som er forankret i samfunnsanalysene gjør det lettere å be om økonomisk støtte fra myndighetene, fordi en da kan dokumentere at man tar seg av et allment problem. Men overgangen fra allmenn analyse til strategisk plan og implementering ser ikke ut til å ha vært enkel. Dersom forholdet mellom data, strategi og implementering hadde vært sett i sammenheng, hadde kanskje behovsanalysene blitt utformet på en annen måte.

Behovsanalysene gir kanskje først og fremst legitimitet til det arbeidet som gjøres. Når analysene viser at integrasjon, sosial isolasjon og fattigdom er viktige samfunnsproblemer, bekrefter de at det arbeidet som allerede gjøres på disse områdene er viktig. Men, har det vist seg, analysene har i liten grad kunnet peke ut nye områder for satsing.

For det tredje utgjør *internasjonale rettigheter* en viktig, og kanskje stadig viktigere kilde for nye aktiviteter. Det kan tenkes at denne kilden har høyere legitimitet enn både behovsanalyser og lokale initiativ: Ingen vil stille spørsmål ved relevansen til en rettighetsforankret aktivitet.

Samtidig er det ikke sikkert at rettighetsforankrede aktiviteter vil vekke noen spesiell entusiasme blant medlemmer og/eller frivillige. Initiativ som kommer «ovenfra» vil måtte forankres i lokal entusiasme, og gis et lokalt uttrykk. Å kjempe for *barns rettigheter* kan virke viktig nok i andre land, men i Norge? Har ikke de aller fleste barn det svært bra her hos oss? Om medlemmer og andre stiller seg slike spørsmål, kan en risikere at den nasjonale entusiasmen vil være lav utenfor den delen av Røde Kors' stab som skal jobbe med slike rettigheter.

*Vi lykkes når: Røde Kors i Norge fremmer kunnskap om internasjonal humanitær rett lokalt og nasjonalt..* heter det i strategiplanen fra 2005. At informasjon om humanitær rett skal skape suksess for Røde Kors, er ikke umiddelbart innlysende. At informasjon om menneskerettigheter er positivt, er det liten tvil om. Men på hvilke måter bidrar slik informasjon til å gjøre Røde Kors til en vellykket organisasjon?

Svaret på dette spørsmålet kan ligge i at *informasjon skaper legitimitet og motivasjon for nye tiltak som er forankret i internasjonale rettigheter*. Informasjon kan sees som en måte å berede grunnen for nye, rettighetsforankrede tiltak. Jo mer Røde Kors forankrer sine aktiviteter i internasjonale rettigheter, jo viktige blir det å skolere befolkningen i spørsmål rundt hva disse rettighetene egentlig dreier seg om.

## Medlemmer og demokrati

En langsiktig trend i Røde Kors (og andre humanitære organisasjoner) er et synkende innslag av *aktive medlemmer*. Vervekampanjer kan bøte på dette, men virkningene vil høyst sannsynlig være midlertidige. Synkende medlemstall har vært en generell trend de siste 20 årene. Skal denne trenden snu kreves det mer enn vervekampanjer.

En kan stille spørsmål om hvilke langsiktige konsekvenser synkende medlemstall vil få for Røde Kors. For å gi svar kan det være fruktbart å stille spørsmål om hvilke *funksjoner* aktive medlemmer egentlig har. Hvor er de uunnværlige, og hvor kan de erstattes? En kan skille mellom tre ulike funksjoner:

1. De utgjør grunnlaget for at Røde Kors skal kunne kalle seg en *demokratisk organisasjon*. Medlemmene fyller tillitsverv og styrende organer. En medlemsmasse under et kritisk minstepunkt vil kunne skape problemer, ikke minst for dem demokratiske legitimiteten. Lav aktiv medlemsmasse vil også kunne gjøre det mulig å «kuppe» organisasjonen. Synkende medlemsmasse vil før eller siden bringe opp spørsmålet om alternative eier- og organisasjonsformer.
2. Aktive medlemmer er en viktig kilde til frivillig, ubetalt innsats. På dette punktet kan imidlertid medlemmene erstattes av fristilte frivillige; slike som ikke er medlemmer men som gjør en jobb på et avgrenset område. Innslaget av slike ser ut til å være økende.
3. Kontingenter og gaver fra medlemmene er en viktig økonomisk ressurs. Men i forhold til organisasjonens totale ressurser er den relative betydningen av denne kilden synkende. Inntekter fra spill, lotterier, innsamlinger og offentlige oppdrag er vesentlig større enn bidragene fra medlemmene.

Sett i sammenheng viser disse tre punktene at det er som *bærere av organisasjonsdemokratiet* de aktive medlemmene er unnværlige. Som frivillige og som inntektskilde kan de erstattes av andre.

I de dokumentene jeg har gått gjennom har jeg ikke kunnet spore noen bekymring for medlemmenes demokratifunksjon i Røde Kors. Heller ikke har det vært mulig å finne strategier som har vært rettet inn mot en styrking av den demokratiske basen i organisasjonen. I strategidokumenter har det først og fremst vært for å få mer frivillig arbeidskraft en har vært opptatt av medlemmene, ikke som bidragsytere til demokratiet.

Hva er forklaringen på manglende interesse for medlemsdemokratiet i Røde Kors? Hvorfor blir det ikke oppfattet som spesielt viktig? Det kan tenkes flere svar på dette spørsmålet:

Det siste tiåret har stor tilgang på økonomiske ressurser ført til en betydelig stillingsvekst i Røde Kors. Det kan tenkes at svikt i innsatsen fra medlemmer, spesielt når det gjelder indre anliggende som drift, økonomi og administrasjon, gradvis er blitt kompensert av ansatte i *betalte* stillinger. Svikt i tallet på aktive medlemmer har ikke bare latt seg kompensere med betalt innsats, men har kanskje også vært ledsaget av forestillinger om at dette er en god og positiv utvikling. For betalt arbeidskraft er gjerne mer effektiv, mer styrbar og mer fleksibel enn den frivillige. I sine bestrebelser etter å være en profesjonell organisasjon har slike betraktninger muligens trumfet bekymringer for medlemsdemokratiet.

En annen forklaring kan være knyttet til Røde Kors' tiltakende orientering mot internasjonale rettigheter. Som sagt foran kan denne kilden sees som et parallelt spor til det lokale medlemsdemokratiet. Nye tiltak er forankret i vedtak i internasjonale fora som henter sitt mandat fra anerkjente rettigheter og konvensjoner.

I det tosporede demokratiet som Røde Kors er tuftet på, ser det altså ut som det ene sporet – det internasjonale – *styrker* sin stilling, samtidig som det lokale demokratisporet *svekket*. Det kan være fristende å si at lokaldemokratiet svekkes *fordi* Røde Kors i økende grad orienterer seg internasjonalt. Slik er det sannsynligvis ikke. Lokaldemokratiet svekkes fordi motivasjonen for å drive organisasjoner og påta seg tillitsverv generelt er på retur i befolkningen. Slik sett er det to ulike utviklingstrekk vi står overfor.

Samtidig kan det tenkes at Røde Kors gradvis forflytter sin legitimitet fra det lokale foreningsnivået til det globale rettighetsnivået. Slik sett kan et framtidsscenario for Norges Røde Kors dreie seg om en økt rettighetsorientering: Nye aktiviteter forankres i internasjonale rettigheter, drives primært av lønnet personale med assistanse fra frivillige, som ikke nødvendigvis er medlemmer. Aktivitetene finansieres av gaver, innsamlinger og offentlig støtte. I dette bildet vil lokale aktiviteter i økende grad speile de valgene som foretas internasjonalt og implementeres gjennom det nasjonale organisasjonsleddet.

## Vertikal og horisontal samordning

En av de store utfordringene Røde Kors vil møte i årene som kommer, er det gradvise skiftet fra hierarkisk styring til horisontal koordinering. Denne utviklingen rammer nesten alle landsomfattende frivillige organisasjoner, men den håndteres ulikt. For Røde Kors er utfordringene annerledes enn for mange andre. Grunnen er at rollen som *beredskapsorganisasjon* i krise- og akutte situasjoner krever et nasjonalt apparat som kan gi ordre og koordinere profesjonelle og frivillige ressurser. Men, som antydnet foran, alle Røde Kors' aktiviteter har ikke preg av å være av beredskapskarakter.

Kjernen i det skiftet vi snakker om her dreier seg om at ulike organisasjonsledd utvikler samarbeid med andre aktører, utenfor egen organisasjonspyramide. Lokalforeninger kan samarbeide med venneforeninger i andre land, med andre organisasjoner i eget lokalsamfunn, med næringsliv osv. Slikt samarbeid beskrives som *horisontalt*, fordi deltakerne ikke står over/under, men ved siden av hverandre. Når innslaget av horisontalt samarbeid øker, blir det vanskelig å komme med diktater ovenfra som forteller hva lokalforeningene skal drive med. Når hvert enkelt lokalledd tilpasser seg sine egne omgivelser og handlingsbestemmelser, vil diktat «fra oven» lett bli oppfattet som lite relevant eller i verste fall provoserende.

Røde Kors' plandokumenter viser spor av en organisasjon med et tvetydig forhold til denne utviklingen. På den ene siden finner vi ambisjoner om top-down-implementering; nasjonalt standardiserte aktiviteter som iverksettes lokalt med økonomisk støtte fra nasjonalleddet. Også økt bruk av ansatte på lokalplanet gjør det lettere å instruere lokalnivået: 50 prosent av ansatte tilretteleggere svarer at de utfører oppgaver for sentralnivået, drøye 75 prosent får oppgaver fra eget distriktsnivå.<sup>3</sup> I utredningen *Fra ord til handling* (2005) beskrives et stort antall *felles satsinger*. Flertallet av disse framstår som frivillige, det er opp til lokalleddet selv å avgjøre om en vil prøve ut aktiviteten eller la være. Slik sett framstår sentralleddet som en «veiviser», som anbefaler, men ikke pålegger lokalleddet å gjennomføre dette eller hint.

En slik veiviserfunksjon er på mange måter i samsvar med de kravene en vil ha til sentralleddet i en moderne, nettverksbasert organisasjon. Framfor å diktere lokale gjøremål vil et moderne planleggingsarbeid bestå i å skape en rikholdig meny av ideer som lokalleddene kan implementere, ut fra egen vilje og forutsetninger.

Likevel kan aktiviteter som er omtalt i *Fra ord til handling* innimellom virke «stive» og lite fleksible. De er utformet sentralt, dokumentet bærer ikke preg av at lokale variasjoner bør spille inn, og til tider stilles det opp absolutte

---

3. *Evaluering av ordningen med ansatte tilretteleggere 1999 – 2006*, figur 4.7.

vilkår som setter rammer for hva en kan foreta seg.<sup>4</sup> Overordnede ledd framstår fremdeles som overordnede, det er hit en skal henvende seg før en iverksetter aktiviteter.

*Governance som koordinering.* I faglitteratur som dreier seg om koordinering mellom ulike organisatoriske nivåer beskrives ofte en overgang fra *governance* til *governance*. Fra å være hierarkisk styrt ovenfra, vil moderne samhandling måtte tuftes på *samarbeid og forhandlinger*, der deltakende aktørene i samarbeid blir enige om hva som skal gjøres, og hvordan. I slike samarbeid vil alle deltakere få legge fram sine premisser, og det endelige utfallet vil måtte være utformet slik at det tilfredsstiller alle interessenter. Spørsmålet vi kan stille her er: Hvordan vil en governance-styring fungere for Røde Kors?

Om vi for framtiden tenker oss at internasjonale rettigheter skal styre Røde Kors' aktiviteter, blir spørsmålet hvordan distrikt og lokalforeninger skal kunne motiveres til å delta i slikt arbeid. Nøkkelen er her kan være en mer målrettet og fokusert dialog, særlig med de tillitsvalgte i disse leddene. Governance-grepet vil måtte føre med seg en dialog mellom kompetent personale og tillitsvalgte, med anledning til gjensidig og likeverdig meningsutveksling om eventuelle nye aktiviteter. Sentralledet bør gi rom for stor fleksibilitet i utformingen av lokale løsninger. Overordnede mål og planer bør ha rammekarakter, slik at lokalledene selv kan fylle rammene med meningsfullt innhold, i samarbeid med sentralledet. Sentralledet vil måtte framstå som et kompetent veilednings- og serviceapparat som står til disposisjon for aktiviteter på distrikts- og lokalt nivå. En slik funksjon vil igjen kreve *spesialisert kompetanse* i sentralledet, innenfor de områdene organisasjonen skal virke.

Horisontalt samarbeid vil også bety hyppigere, og sannsynligvis også mer omfattende samarbeid med andre frivillige og offentlige aktører. Her vil *forhandlingskompetanse* være en nyttig ressurs som sentralledet kan tilby lokale aktører. Også kunnskap om de saksfeltene som samarbeidet skal foregå på, vil være nyttig.

På lokalt nivå har ofte *koordinatorer* og *tilretteleggere* arbeidsoppgaver som er forankret i nettverkssamfunnet. Koordinering er en funksjon som oppstår der ulike likestilte aktører (enkelpersoner eller organisatoriske enheter) skal dra sammen. Jobber som koordinator har eksistert siden rundt 1990, men det er fremdeles forholdsvis uklart hva slags kompetanse en koordinator bør ha. Eller annerledes sagt: Hva slags innhold slike jobber bør fylles med dersom en skal øke kvaliteten på koordinatorfunksjonene. Her bør erfaringene fra de mange stillingene kunne danne grunnlag for en kvalitetsheving eller delprofesjonalisering av denne funksjonen.

---

4. Se for eksempel *Fra ord til Handling*, s. 28: Felles satsning 2005: 2008: Tilby nye sosiale nettverk.



*Internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå.* Horisontalt samarbeid vil også utfordre Røde Kors' nasjonale posisjon. Lokale lag og foreninger vil i økende grad finne samarbeidspartnere i andre land, og direkte kontakt mellom deltakerne kan foregå uten medvirkning fra nasjonalleddet i Røde Kors. Det samme nasjonalleddet kan utvikle en strategisk, tilretteleggende og kompetansebasert kunnskap som framstår som nyttig for de som vil samarbeide utenlands. Uten slik kompetanse vil det være fare for at nasjonalleddet blir forbigjørt i en utvikling som gjerne beskrives som *glocalism*; det globale i det lokale (uten medvirkning fra det nasjonale leddet).

## Foreninger og prosjekter

Utviklingen i moderne samfunn skaper mange steder bevegelse bort fra klassisk, medlemsbasert «frivillighet» og henimot *prosjektutformede* aktiviteter, slike som er oppstått rundt en konkret sak. Mange organisasjoner opplever også at aktiviteter som har *event*-preg trekker mer folk enn andre, mer stabile og varige virksomheter. Julemesser, festivaler, aksjoner, fakkeltog og andre større arrangementer hører hjemme i *event*-kategorien. Slike hendelser danner gjerne et brudd med det tilvante, de er tidsbegrensede, de har stor tilstrømming av folk og de er dynamiske – i den forstand at nesten aldri er helt lik den forrige. Slike *events* framstår gjerne som kulturelle manifestasjoner, selv om de også kan ha et humanitært innhold.

Interessen for *events* kan henge sammen med moderne engasjement som ofte er *emosjonsstyrt*. Vi lar oss bevege av lidende barneansikter, tv-formidlede katastrofer og andre emosjonelle impulser. Emosjonelt engasjement kan motivere mange til å yte penger eller frivillig innsats, men utgjør ikke alltid noe *varig* engasjement. Nye TV-innslag eller den enkeltes behov for nye erfaringer vil kunne drive engasjementet over i nye aktiviteter.

Om denne trenden skulle holde seg kan det være grunn til å spørre om den burde få organisatoriske konsekvenser. Foran viste jeg at medlemsbaserte foreninger ofte er lite endringsorienterte; medlemmene er ikke nødvendigvis innstilt på å skape tidsriktige aktiviteter eller innrette seg på skiftende behov. Stabilitet kan være en positiv egenskap, men stilt overfor økt omløpshastighet i engasjement og interesser kan en spørre om det ville være lurt å videreutvikle tidsbegrensede *prosjekter* som egen organisasjonsform. Formålet med slik prosjektorganisering måtte være å eksperimentere med alternative måter å engasjere folk på, knyttet til definerte og avgrensede prosjekter. Gjennom systematisk bearbeiding av erfaringene ville en kunne utvikle nye måter å arbeide på.

Klassisk beredskapsarbeid står fram som selve kjernefunksjonen i Røde Kors. Men den favner ikke alle lokale virksomheter, og i de foran omtalte

behovsanalysene er det sjelden det etterspørres mer av denne typen virke. Siden verken nettverksarbeid, innsats for syke, ensomme og fattige eller leksehjelp med rimelighet kan klassifiseres som «beredskap», virker det naturlig å trekke et skille her – mellom *beredskap* og *beredskapsrelevant* virke og *anet humanitært arbeid*.

## Enhet eller mangfold

Som nevnt innledningsvis er Røde Kors organisert som et konsern, med enheter som har en relativ selvstendighet i forhold til hverandre, men som knyttes sammen gjennom båndene til moderorganisasjonen. Hver for seg blir besøkstjenester, nettverksaktiviteter, beredskapsarbeid og andre aktiviteter utsatt for ulike ytre krefter som trekker dem i ulike retninger. Noen aktiviteter, som institusjonsdrift og ambulansetransport, får preg av å være tjenesteproduksjon for det offentliges regning, med relativt beskjedne muligheter til å prege virksomheten med egne verdier.

De utviklingstrekkene som er beskrevet ovenfor vil mest sannsynlig forsterke mangfoldet under Røde Kors paraplyen. Stikkordene her er profesjonalisering, fristilling, og differensiering av en virksomhet som allerede nå framstår som relativt fragmentert.

Jeg har også beskrevet en utvikling som ytterligere kan svekke medlemsdemokratiet. Det finnes en nedre smertegrense for hvor få aktive medlemmer en virksomhet kan ha, og fremdeles kalle seg en *frivillig* virksomhet. Profesjonelle aktiviteter kan (og blir) innrettet som non-profit-enheter uten medlemmer som eiere av medlemsorganisasjonen. Spørsmålet om flere virksomheter enn i dag burde innrettes på denne måten har jeg ikke kunnskap nok om til å ta opp her. Men generelt gjelder det at for aktiviteter med stø og vedvarende medlemstømming bør dette spørsmålet drøftes.

Ovenfor har jeg også gjort rede for en utvikling bort fra det representative demokratiet, i retning av et diskuterende og argumenterende demokrati, der aktuelle saksforhold tas opp til bred og kritisk debatt. Det kan tenkes at Røde Kors kan ha et potensial her – som premissleverandør gjennom levende og dagsaktuelle debatter.



# Institutt for samfunnsforskning

---

## Rapport 2008:6

<i>Forfatter/Author</i> Håkon Lorentzen
<i>Tittel/Title</i> Visjoner og virkelighet
<i>Sammendrag</i> Rapporten beskriver ulike utfordringer som Røde Kors står overfor i årene som kommer. Globalisering, overgangen fra vertikal til horisontal organisering, nedgang i tilstrømningen av medlemmer som vil påta seg styreverv og andre utviklingstrekk danner endringstrekk som denne, og mange andre frivillige organisasjoner må forholde seg til.
<i>Emneord</i> Frivillighet, frivillig organisasjon, non-profit, humanitært arbeid, rettigheter, demokrati
<i>Summary</i> This report discusses challenges that The Norwegian Red Cross, as a voluntary association will face today and tomorrow. Key words are globalism, governance, volunteering, paid staff and democracy. A central paradox that the organisation is facing is the increase of volunteers combined with more reluctance from members to take on democratic positions of trust.
<i>Index terms</i> <i>Globalism, governance, volunteering, democracy, voluntary organization</i>