

selv kan "løse" ensomhedsproblematikker hos ældre borgere, men snarere facilitere adgangen for frivillige, som med andre midler og metoder kan tilbyde hjælp og aktiviteter, der tager hånd om fx udfordringer med ensomhed hos ældre. Derfor har både SUF og de civile organisationer en gensidig interesse i at komme tættere på hinanden.

På baggrund heraf anbefales det at:

- **Øget vidensdeling mellem SUF og frivillige – SUF ambassadør for de frivillige**

- Det anbefales, at de eksisterende lokalområdebaserede netværk Samarbejdsfora for Aktivitet³ udbygges ved, at der i alle netværk inviteres relevante repræsentanter for lokale, frivillige foreninger. Formålet er at skabe øget kontakt mellem lokale frivillige og forvaltningens ansatte. Netværkene udgør en mulighed for, at parterne kan danne personlige kontakter, vidensdele samt udvikle og etablere konkrete, lokale samarbejder.

Brobyggerne i de enkelte lokalområder kan bl.a. bidrage med at identificere, hvilke lokale frivillige, som er relevante at inddrage i de enkelte netværk.

Det vil desuden være hensigtsmæssigt at inddrage hjemmehjælpere, da de ofte har en nøglerolle ift. at "spotte" fx ensomme, hjemmeboende ældre, og som kan formidle viden om behov hos hjemmeboende ældre generelt, samt faciliterere kontakten mellem ældre og relevante frivillige.

Derfor anbefales det i forlængelse heraf, at:

- Alle hjemmeplejegrupper udpeger frivilligressourcepersoner blandt hjemmehjælpere og assistenter, som kan indgå i de lokale samarbejdsfora og fungere som "ambassadører" for frivilligområdet i forhold til kollegaer. Ressourcepersonerne skal bidrage til at sætte fokus på værdien af frivilligområdet til øvrige medarbejdere, bl.a. ved at formidle relevant og opdateret information om de frivillige tilbud.

³ Fora der eksisterer i alle fem lokalområder. Blev etableret i forbindelse med projekt Aktiv Hele Livet i 2009. Uddybes i afsnit 5.1.4.

- Repræsentanter for frivillige foreninger inviteres til fortælle om deres aktiviteter og tilbud, fx på ugentlige fællesmøder hos hjemmeplejegrupper, blandt forebyggende medarbejdere, visitatorer, på plejeboligheder m.fl., således at medarbejderne kan formidle informationer til de ældre og agere som ambassadør for relevante tilbud og aktiviteter.
- Der udformes en oversigt over foreninger og aktiviteter på ældreområdet. Oversigten kan med fordel afgrænses til de enkelte lokalområder. Oversigten kan evt. udformes ved at tage udgangspunkt i den brochure om § 79 tilbud, som allerede er under udarbejdelse i flere lokalområder.
- SUF tænker i "fælles branding" med de frivillige foreninger, der samarbejdes med. Dermed menes, at de frivillige foreninger optræder med navn og slogan som samarbejdspartnere i kampagner i aviser, som busreklamer, plakater, etc. Dette kan ligeledes ske ved, at SUFs åbne hjemmeside indeholder informationer om aktiviteter og de frivillige foreninger, der samarbejdes med.

- **Frie rammer i opgaveløsning og tid til at prioritere frivilligområdet hos medarbejdere**

Medarbejdernes kontakt til frivillige i lokalområdet forudsætter ofte, at dette sker på de frivilliges præmisser, fx med hensyn til tid og sted. Uden en forvaltnings- og ledelsesmæssig accept kan det begrænse medarbejdernes mulighed for decentralt at øge samarbejdet med de frivillige organisationer. Frihed til at inddrage frivillige går hånd i hånd med tendensen i SUF vedrørende øget ansvar for tilrettelæggelsen af det daglige arbejde⁴

På baggrund heraf anbefales det at:

- Medarbejdergrupper med kontakt til borgerne får mulighed for at prioritere opgaven med at opsøge de frivillige organisationer, skabe og vedligeholde

⁴ SUF gennemfører mellem 2010 og 2011 pilotprojekt i hjemmeplejen i VKV, hvor medarbejdere leverer ydelser til borgere via "besøgsblokke". Projektet har til hensigt at give mere frie rammer for opgaveløsningen, således at hjemmehjælper og borger indenfor visse rammer, opnår stadig mere fleksibilitet ift. i fællesskab at tilrettelægge ydelserne med udgangspunkt i borgers individuelle ønsker og behov.

kontakter, og som følge heraf udvikle og etablere konkrete samarbejder med frivillige.

Oversigt over fokusområder og afledte anbefalinger:

FOKUSOMRÅDER	ANBEFALINGER
Tættere samarbejde med civile organisationer	
Overordnet prioritering af samarbejde med frivillige organisationer. Skal suppleres samarbejde med løst tilknyttede, ikke-organiserede frivillige.	<ul style="list-style-type: none"> •SUF etablerer et samarbejdsprogram med 2-3 civile organisationer om bekæmpelse af ensomhed. Forvaltningens rolle bliver bl.a. at øge fokus på at <i>opsøre</i> ensomme og sætte dem i <i>kontakt</i> med organisationerne. Organisationernes rolle bliver at stå for <i>aktiviteterne</i> med borgerne. •Den forvaltningsmæssige og politiske ledelse mødes med repræsentanter for centrale, frivillige organisationer på ældreområdet. •Det øgede samarbejde med organiserede frivillige bliver et <i>supplement</i> til det eksisterende samarbejde. Det skal stadig være plads til, at frivillige initiativer kan opstå og trives lokalt
Den økonomiske ramme	
Økonomisk prioritering af frivilligområdet.	<ul style="list-style-type: none"> •Udbrede kendskabet til de eksisterende puljer - evt. foretage justering af tildelingskriterier, •Puljerne gøres større, hvis der opstår øget efterspørgsel. Et eventuelt samarbejdsprogram med 2-3 civile organisationer vil med stor sandsynlig medføre behov for, at der allokeres yderligere midler. •Evt. oprette en innovationspulje målrettet kreative ideer til, hvordan kommunen og civilsamfundet sammen kan bekæmpe ensomhed på nye måder.

Den organisatoriske ramme	
<p>Øget vidensdeling mellem SUFs medarbejdere og frivillige.</p> <p>Friere rammer og tid hos medarbejdere til at prioritere frivilligområdet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Udvide eksisterende lokalområdenetværk for frivillige og medarbejdere. • Hjemmeplejegrupper udpeger frivilligressourcepersoner blandt hjemmehjælpere. • Repræsentanter for frivillige foreninger kommer ud og formidler viden om aktiviteter til ansatte på SUFs institutioner. • Udforme forenings- og aktivitetsoversigt. • Fælles branding – fx via kampagner, annoncer og hjemmeside. • Medarbejdergrupper med kontakt til borgerne får mulighed for at prioritere at opsøge frivillige organisationer.

4. Baggrund og teori

Dette kapitel giver en kort præsentation af civilsamfundsbegrebet og de juridiske rammer for kommunernes samarbejde med frivillige. Afslutningsvis præsenteres relevante aktører og elementer der udgør en del af de organisatoriske rammer for forvaltningens nuværende samarbejde med frivillige.

4.1 Definition af civilsamfund og frivillighed

I regeringens Nationale Civilsamfundsstrategi fra oktober 2010 defineres civilsamfundet således:

“Civilsamfund bruges som en fællesbetegnelse for de aktører og grupperinger, som eksisterer imellem og uafhængigt af privatsfæren, markedet og det offentlige i et demokratisk samfund. Grænserne mellem de forskellige sfærer er dog ofte ikke helt klare, og mange aktiviteter i samfundet går på tværs heraf. Civilsamfundet lader sig med andre ord vanskeligt afgrænse. Civilsamfundet er f.eks. foreninger, fonde, selvejende institutioner, grupper, interesseorganisationer, netværk og meget andet. Civilsamfundet er f.eks. også friskoler, fodboldklubber og ikke mindst de mange aktive medborgere i boligområder og frivillige i organisationer. Civilsamfundet knytter os sammen som samfund, fordi civilsamfundet bærer nogle grundlæggende værdier i det danske samfund. Værdier som demokrati, personligt ansvar og samfundssind trives og udvikles i civilsamfundet. Civilsamfundet er med andre ord grundlaget for aktivt medborgerskab og sammenhængskraft i samfundet.”

Civilsamfundsbegrebet dækker over et bredt spektra af organiseringsformer og typer af aktivitet. Nærværende analysen har fokus på den del af områdets aktivitet, der kan betegnes som *frivilligt socialt arbejde*.

Ved frivilligt arbejde forstås en indsats som:

- Er frivillig, dvs. at den udføres uden fysisk, retslig eller økonomisk tvang.
- Ikke er lønnet.
- Er til gavn for andre end én selv og ens familie.⁵

⁵ Pårørende der yder omsorg for egne ældre, defineres ikke som frivillige.

- Er formelt organiseret, dvs. ikke almindelig hjælpsomhed og spontane handlinger.
- Er aktiv dvs. medlemskab af en forening er ikke frivilligt arbejde.

Ved *frivilligt socialt arbejde* forstås en indsats, som har samme karaktertræk som ovenstående, men ligger inden for det sociale og sundhedsmæssige område. Frivilligt socialt arbejde kan defineres som handlinger, der har til hensigt at give enkelt-individer eller grupper en øget velfærd eller omsorg, og dermed sigter mod at løse opgaver indenfor velfærdsområdet.⁶

Den frivillige indsats kan være organiseret i en forening, men behøver ikke at være det. Ifølge Center for Frivilligt Socialt Arbejde⁷, er en frivillig forening kendetegnet ved at være:

- **Frivilligt grundlagt** – dvs., at den frivillige organisation eller forening er fri til at opstå og nedlægge sig selv. Frivillige organisationer adskiller sig eksempelvis fra statslige organisationer, hvis opgaver og formål som oftest er fastsat ved lov.
- **Ikke-profit orienteret** – dvs., at en frivillig organisation ikke drives med henblik på at give økonomisk overskud. Et eventuelt overskud investeres i organisationen, og anvendes i overensstemmelse med organisationens formål.
- **Baseret på frivillig, ulønnet arbejdskraft** – dvs., at bestyrelsen og/eller organisationens konkrete aktiviteter skal være baseret på frivillig ulønnet arbejdskraft. Frivillige organisationer har dog ofte ansatte, og i enkelte tilfælde er det kun bestyrelsen, der udgøres af frivillig arbejdskraft, mens de øvrige aktiviteter i organisationen udelukkende udføres af lønnede medarbejdere.
- **Medlemskabet er frivilligt** – dvs., at deltagelse i organisationens aktiviteter skal ske af egen fri vilje.

⁶ Håndbog til kommuner om samarbejde med foreninger.

⁷ Landsdækkende videns-, kompetence- og udviklingscenter for det frivillige sociale arbejde. Centret er en selvejende institution under Social- og Integrationsministeriet.

4.1.1 Ikke-organiserede frivillige

Når der tales om frivillige, henvises oftest til personer, som er organiseret gennem en forening. Der findes imidlertid et væsentlig antal personer, som yder en frivillig indsats, uden at dette foregår med afsæt i en organisation. Undersøgelser viser, at frivillige på kommunale institutioner, der ikke er organiseret i en forening, i langt overvejende grad findes indenfor ældreområdet, eksempelvis på plejehjem, dagcentre, aktivitetscentre osv.⁸

Langt de fleste frivillige organisationer er skeptiske overfor, at kommunerne selv rekrutterer frivillige, da en sådan samarbejdsrelation ofte vil være tilbøjelig til at reducere de frivillige til opgaveløsere for kommunen. Organisationerne fremhæver, at det medfører, at de væsentlige potentialer for at skabe merværdi for borgerne ikke forløses, da disse netop knytter sig til, at frivillige agerer som uafhængige af det offentlige.

Det er dog vigtigt at understrege, at løst tilknyttede frivillige på de kommunale institutioner godt kan indgå i uformelle netværk med hinanden på den enkelte institution eller på tværs i fora med andre lokalsamfundsaktører. Sådanne rammer kan udgøre et grundlag for, at de frivillige kan deltage i rammesætningen og udformningen af deres indsats, og hvorved de opretholder deres egne definitioner og metoder.

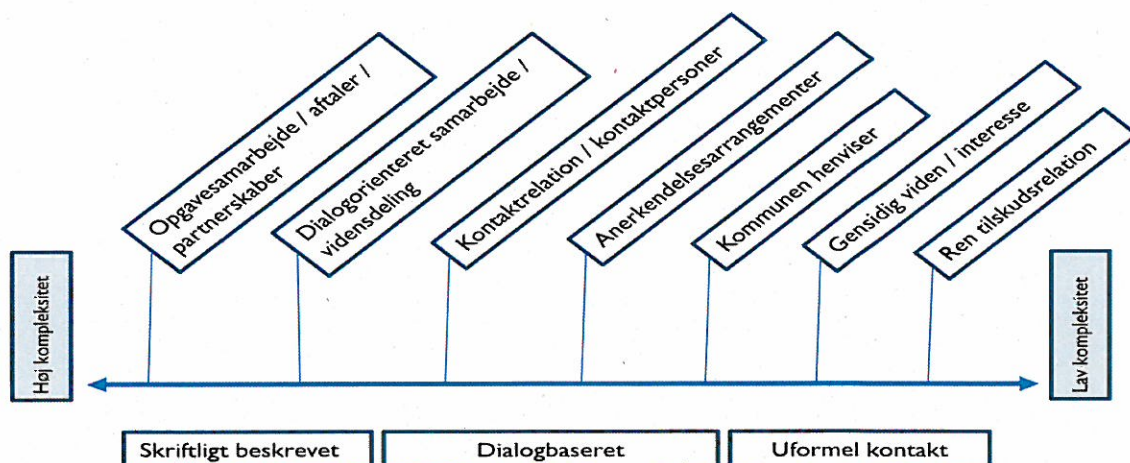
4.1.2 Samarbejdsformer i relationen mellem frivillige og kommuner

I gennem mange år har kommuner samarbejdet med frivillige (sociale) organisationer og foreninger. Spændet i samarbejdsformer kan placeres på et kontinuum, der dækker over en række mere eller mindre tætte samarbejdsrelationer. Spændet kan ses som en gradvis udvikling fra en lavere til en højere kompleksitet, alt efter hvor tæt samarbejdet er. Overgangen imellem samarbejdsformer er flydende og der kan ikke gives præcise definitioner af de enkelte former.⁹

Spændet af formaliseringsgrad fremgår af figuren nedenfor. Hvilken samarbejdsform der er den rette afhænger af, hvilket område det drejer sig om, hvilken form der passer de involverede parter samt, hvad der er ressourcer til.

⁸ Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 45-46.

⁹ Ibsen, Bjarne et al (2008): 11.



4.2 Frivilligt arbejde er samfundets tredje sektor

Feltet af frivilligt arbejde og frivillige foreninger betegnes som den tredje sektors sektor – foruden staten og markedet. Gennem den seneste årrække har den frivillige sektor fået stadig mere opmærksomhed, ikke mindst fra politisk side, hvor der er stor bevågenhed omkring det samfundsmæssige potentiale feltet rummer.¹⁰ I forlængelse heraf ses en væsentlig stigning i omfanget af samarbejde og projekter, hvor grænserne mellem de 3 sektorer opbrydes. Både undersøgelser og erfaringer har vist, at der i disse særlige tværsektorielle samarbejdsrelationer er et stort potentiale for at skabe social værdi og bl.a. inkludere grupper af mennesker, der af forskellige årsager er socialt udsatte, og kan have svært ved at passe ind i fx rent kommunale tilbud og aktiviteter.

Ifølge årsrapport 2010 udfører flere danskere end nogen sinde før frivilligt arbejde. Ca. 43 % af den danske befolkning over 16 år, har indenfor de sidste 12 måneder gennemført frivilligt arbejde.¹¹ Derudover peger mangfoldigheden i målgrupper og aktiviteter på, at organisationerne i praksis i dag, netop fungerer som en vigtig kilde til innovation af velfærdsstaten, som fortaler for udsatte grupper og som supplement til velfærdsstaten. Organisationerne er med til at udfylde forskellige behov, der eksisterer i samfundet.

¹⁰ I 2010 lavede den tidligere regering en *national civilsamfundsstrategi*, hvis mål var at skabe grundlag for en styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den nationale, sociale indsats.

¹¹ Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 5.

Kultur, idræt og fritid har længe været de områder, hvor flest udfører frivilligt arbejde, mens sociale velfærdsområder som sundhed, forebyggelse og omsorg i dag er tæt på at have en lige så stor andel. Både politikere, eksperter og de frivillige organisationer peger på, at kommunerne på den baggrund bør skabe rammer for, at styrke og samarbejde med civilsamfundet, for at sikre, at det velfærdsmæssige potentiale understøttes og accentueres mest muligt.

4.3 Juridiske rammer for kommunernes samarbejde med frivillige

Det stigende fokus i landets kommuner på det velfærdsmæssige potentiale ved at koble det offentlige tættere til civilsamfund og frivillighed, mødes ofte med skepsis hos især de faglige organisationer. Her mistænkes kommunerne ofte for at udnytte de frivillige som led i offentlige besparelser. De faglige organisationer fremhæver, at kommunerne ikke må spekulere i, at frivillige kan erstatte de fastansatte til løsningen af kommunens kerneopgaver.

Frivilligt Forum har fået foretaget en juridisk vurdering af, i hvilket omfang kommuner juridisk må anvende frivillige til at udføre kommunale opgaver. Konklusionen er, at der ikke er hjemmel i loven til, at kommunerne kan lade lovbestemte opgaver løse ved frivillig arbejdskraft, i det omfang der er tale om minimumsforpligtigelser, der påhviler kommunerne.¹² Der er derimod ikke noget juridisk til hinder for, at frivillige udfører ulovbestemte arbejdsopgaver for en kommune, på områder, hvor en kommune selv kan fastsætte et højere serviceniveau, herunder også på lovbestemte områder. Ifølge kommunefuldmagtsreglerne¹³ har kommuner adgang til, uden lovhjemmel, at igangsætte foranstaltninger, som kan begrundes ud fra et almennyttækriterium, dvs. som kommer alle kommunens borgere, eller en sagligt afgrænset kreds til gode (fx ældre). Opgaver som ikke er pålagt kommunen i henhold til lovgivningen, men udføres i henhold til kommunefuldmagten, kan kommunen frit beslutte at lade udføre af enten en kommunal institution eller af private – herunder af frivillige. Det forhold, at kommuner kan benytte frivillig arbejdskraft, støttes videre af servicelovens § 18, hvor efter alle kommuner er for-

¹² Især serviceloven og sundhedsloven indeholder lovbestemmelser om opgaver, som skal udføres af kommunen.

¹³ Samlebetegnelse for flere forskellige retsgrundsætninger om, hvilke opgaver kommunerne kan udføre.