

pligtet til at samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger, jf. servicelovens § 18.

Arbejdsgiveransvar og offentligretlige forhold ved anvendelse af frivillig arbejdskraft

Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for aktiviteter, der udføres på vegne af kommunen. Arbejdsgiveransvaret følger den, der har ret til at lede, føre tilsyn og instruere de udførende. Overfor frivillige, som er organiseret af kommunen selv, og som udfører opgaver med samme karakter som de ansatte, vil kommunen formelt kunne have sådanne instruktionsbeføjelser, og dermed være ansvarlig for de frivillige på samme måde som det gælder for kommunens ansatte. I langt de fleste tilfælde vil aktiviteter der udføres af frivillige i relation til SUFs institutioner, ikke have samme karakter som opgaver, der udføres af de ansatte. Derfor vil kommunen som udgangspunkt ikke have større juridisk ansvar for de frivillige, end det gælder for andre udefrakommende som pårørende og andre besøgende. Om der i nogle tilfælde kan være tale om en arbejdsgiverrolle ift. frivillige, vil bero på et individuelt skøn i en konkret situation.

Spørgsmålet om kommunalt arbejdsgiveransvar for frivillige er kun aktuelt, i tilfælde hvor samarbejdet finder sted på kommunens matrikler. Når frivillige på eget med-initiativ udfører aktiviteter for og med borgere, udenfor kommunens fysiske rammer, har kommunen ingen ansvarsrolle for hverken de frivillige eller borgerne.

Arbejdsmiljø

Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for aktiviteter, der udføres på vegne af kommunen. Arbejdsgiveransvaret følger den, der har ret til at lede, føre tilsyn og instruere de udførende. Overfor frivillige, som er organiseret af kommunen selv, og som udfører opgaver med samme karakter som de ansatte, vil kommunen formelt kunne have sådanne instruktionsbeføjelser, og dermed være ansvarlig for de frivillige på samme måde som det gælder for kommunens ansatte.

Arbejdstilsynet har pr. 1. juni 2011 fastsat særlige retningslinjer for tilsyn med frivillig arbejdskraft. Det følger heraf, at i det omfang frivillige indgår som en del af det arbejde, der udføres på en egentlig arbejdsplads af traditionelt ansatte, fx et plejehjem, og udfører samme arbejdsopgaver, skal arbejdsgiver sikre at alle – også

de frivillige – er omfattet af den APV og AMO¹⁴, som arbejdspladsen i forvejen har.

Om der er tale om en arbejdsgiverrolle ift. frivillige afhænger dog af den konkrete sammenhæng. Når frivillige udfører aktiviteter udenfor kommunens rammer i regi af en forening, er de frivillige dækket af foreningens pligt til at udarbejde APV og AMO.

Tavshedspligt

Kommunale frivillige kan ikke pålægges tavshedspligt som ved offentligt ansatte. En uformel aftale om tavshedspligt med privatpersoner, der udfører frivilligt arbejde for kommunen, vil ikke kunne føre til at personen stilles til ansvar ved brud på aftalen, med mindre der er tale om helt særlige forhold.¹⁵ Hvis kommunens ansatte oplever, at frivillige bryder tavshedspligten, kan kommunen i sidste ende vælge at afslutte samarbejdet med de frivillige. Hvis kommunen samarbejder med frivillige som er organiseret i en forening, vil foreningerne meget ofte informere de frivillige om alle aspekter, der vedrører tavshedspligt.¹⁶

Arbejdsskadeforsikring

De kommunale frivillige er som udgangspunkt kun dækket af deres egne forsikringer (ansvar- og ulykkesforsikring, som ofte er del af indbo- eller familieforsikring). Kommunen har ikke pligt til at forsikre frivillige under den lovpligtige arbejdsskadeforsikring. Erfaringer både i og udenfor SUF viser, at spørgsmålet om forsikring meget ofte er uafklaret i samarbejdsrelationen med kommunale frivillige. Størstedelen af de store foreninger, samt mange mindre har forsikret alle deres frivillige. Der er derfor ofte på forhånd afklaring på spørgsmålet om forsikring, når kommunerne samarbejder med frivillige i foreninger. Selvom SUFs strategi overordnet bliver at samarbejde med organiserede frivillige, bør det være muligt for enkelte institutioner, som har et velfungerende samarbejde med ikke-organiserede, at tegne forsikring for disse.

¹⁴ APV: Arbejdspladsvurdering – Lovpligtig, skriftlig kortlægning og vurdering af arbejdsmiljøet. AMO: Alle arbejdspladser med mere end 10 ansatte har pligt til at etablere en arbejdsmiljøorganisation.

¹⁵ Rønne & Lundgren 2011: 11-12.

¹⁶ Rønne & Lundgren 2011: 12.

4.4 Eksisterende rammer for Københavns Kommunes samarbejde med frivillige

Københavns Kommunes frivilligpolitik

Københavns Kommune fik første gang en frivilligpolitik i 2000. Denne er siden revideret med jævne mellemrum - senest i efteråret 2011. Politikken gælder for alle kommunens forvaltninger og udstikker kommunens overordnede visioner og tilgange til civilsamfundet. Politikken udstikker rammer for etablering af en overordnet organisatorisk struktur for kommunens håndtering af samarbejdet med civilsamfundet, herunder, at der eksisterer et netværk på tværs af forvaltninger bestående af en ansvarlig for frivilligområdet i hver forvaltning. Netværket har bl.a. til opgave, at sikre "medarbejdernes parathed i forhold til at inddrage de frivillige" og "synliggøre de frivilliges betydning". Netværkets formål er på flere områder at arbejde for, at kommunen som helhed og de enkelte forvaltninger skaber rammer, der i størst mulig grad understøtter, at samarbejdet med frivillige udbygges. SUF har pt. én medarbejder, der varetager de opgaver, som knytter sig til at implementere visionerne i kommunens overordnede frivilligpolitik.

Frivilligcentre i Københavns Kommune

Centrenes formål er at støtte lokal frivillighed generelt, og være initiativtager til at styrke viden og information om det frivillige arbejde lokalt – både i forhold til foreningerne imellem, men særligt i forhold til kommune og erhvervsliv. Centrenes formål er desuden, at støtte og styrke initiativer, som lokale frivillige foreninger driver og at facilitere, at der skabes kontakt og samarbejde mellem lokale frivillige kommunen. Det er frivilligt om kommuner vil etablere frivilligcentre. I 45 af landets 98 kommuner findes et frivilligcenter. I København er der i alt tre, som findes på hhv. Vesterbro/Kgs. Enghave, Nørrebro og på Amager, mens der er planlagt etablering af et fjerde frivilligcenter.

Brobyggerordning

På baggrund af evalueringen af projekt Ældres Netværk i fra 2010, besluttede Sundheds- og Omsorgsudvalget, bl.a. at etablere en brobygningsordning, med henblik på at understøtte bedre samarbejde mellem kommunen og de frivillige organisationer. Dette førte til ansættelse af to medarbejdere, som med afsæt i reformprogrammet og under overskriften om bekæmpelse af ensomhed og sund-

hedsfremme, skal bidrage til, at der etableres lokale og selv bærende udviklingsprojekter og samarbejder mellem kommunens enheder og frivillige aktører. Fra februar 2012 vil brobygningsordningen bestå af fem medarbejdere, som er placeret fysisk i lokalområdernes konsulentgruppe med reference til den enkelte lokalområdechef.

Finansiering af det frivillige område

Via tildeling af § 18 midler forpligter staten kommunerne til at samarbejde med og yde økonomisk støtte til lokale frivillige sociale foreninger. Kommunerne uddeler § 18 midlerne til foreninger efter kriterier som den enkelte kommune opstiller. Det er op til kommunen at prioritere, hvilke områder og aktiviteter, der skal have støtte. Kommuner skal ved at støtte foreningerne skabe gode rammer for udviklingen af det frivillige arbejde generelt, med henblik på at forebygge og afhjælpe sociale og sundhedsmæssige problemer. Støtten kan gives til organisationer, foreninger, grupperinger samt andre, der understøtter den frivillige indsats i Københavns kommune.

I København tildeles § 18 midler via Kultur og Fritidsforvaltningen en gang årligt. Midlerne tildeles efter kriterier, hvor der bl.a. lægges vægt på, hvor stor effekt den pågældende aktivitet har i forhold til ressourceindsatsen, herunder, hvor mange brugere der får gavn af tilbuddet og hvor mange frivillige, der er tilknyttet projektet. Desuden sigtes der bl.a. mod, at en lang række definerede områder tilgodeses, samt at der både tildeles støtte til små, mellemstore og store projekter.

Partnerskabspulje

Sundheds- og Omsorgsudvalget besluttede i 2006 at etablere en partnerskabspulje, med en årlig budgetramme på 626.000 kr. Puljen kan søges af kommunens egne institutioner, der ønsker at styrke det frivillige sociale engagement på ældreområdet og samarbejde med frivillige gennem partnerskaber og netværk. Bl.a. pleje- og ældreboligafdelinger kan fx søge midler til anskaffelser, og frikøb af medarbejdere til fx kurser o.a.

Samarbejdspulje

På baggrund af evalueringen af Projekt Ældres Netværk, besluttede Sundheds- og Omsorgsudvalget i 2011, at etablere en samarbejdspulje, med en årlig budgetramme på 0,5 mio. kr. pr. år. Denne kan søges af projekter, der bl.a. har til hensigt

at forebygge og nedbringe ensomhed blandt ældre. Bevillinger her fra gives til aktiviteter og projekter, som etableres i et samarbejde mellem kommunens medarbejdere og frivillige foreninger og ældreklubber og virksomheder.

§ 79 midler

Kommunerne kan med afsæt i Servicelovens § 79 iværksætte eller give tilskud til generelle tiltag, med aktiverende og forebyggende sigte. Kommunen fastsætter selv retningslinjer for, hvilke persongrupper, der kan benytte tilbuddene. Med afsæt i § 79 tildeler Københavns Kommune midler til klubber og foreninger, der tilbyder aktiviteter for ældre. I 2012 er der afsat 24.9 mio. kr. til dette. Midlerne tildeles til aktiviteter, der lever op til en række formelle kriterier om sundhedsfremme og forebyggelse, medlemstal og brugerdemokrati, men gives både til frivillige foreninger og til kommunalt driftede, forebyggende tilbud.

5. Kortlægning og erfaringer af samarbejde med frivillige i SUF

Dette kapitel giver et billede af omfang og samarbejdsformer som eksisterer i dag mellem forvaltningen og frivillige. Kapitlet afdækker desuden erfaringer og læringspunkter, fra det hidtidige samarbejde.

Kapitlets observationer og analyser bygger på interviews med relevante medarbejdere i forvaltningen. Desuden inddrages pointer fra undersøgelser, litteratur m.m.

5.1 Kortlægning af omfang og samarbejdsformer

Samarbejde mellem foreninger og kommuner kan til tider leve en skjult tilværelse. Ifølge Center for Frivilligt Socialt Arbejde viser erfaringsopsamlinger, at kommunernes igangværende dialog, samarbejde og netværksdannelse med frivillige organisationer og egne kommunale institutioner, ofte er langt større og mere udbygget, end der er kendskab til på centralt og politisk niveau.¹⁷

Nærværende analyse bekræfter, at dette er tilfældet i SUF. I praksis er det en meget vanskelig opgave at få et fuldkommet overblik over al kontakt eller samarbejde, der findes mellem kommunen og frivillige. Kapitlet indeholder derfor heller ikke en fyldestgørende afdækning af omfang og samarbejdsaktiviteter, der eksisterer i dag mellem SUF og frivillige, men giver et overordnet billede her af.

Nedenstående afsnit er struktureret efter hhv. kommunens plejeboligheder, hjemmeplejen og de forebyggende medarbejdere samt kommunens aktivitetscentre og aktivitetstilbud.¹⁸

5.1.1 Kommunens plejeboligheder

Der eksisterer i dag et samarbejde med frivillige på mange af kommunens plejeboligheder.¹⁹ Tabellen nedenfor viser, at ud af kommunens 42 plejeboligheder

¹⁷ Håndbog til kommuner om samarbejde med foreninger (afsnit 6.4).

¹⁸ Kommunerne er ifølge serviceloven forpligtet til at etablere Aktivitetscentre og / eller -tilbud. Aktivitetscentre dækker over institutioner med både *forebyggende* og *vedligeholdende* tilbud, mens aktivitetstilbud kun udbyder én af delende.

¹⁹ De anvendte tal stammer fra Ældrestabens kortlægning fra august 2011, af samarbejdet med frivillige på kommunens plejeboligheder.

der, er der i dag aktiviteter arrangeret af eller i samarbejde med frivillige på 31 institutioner.

I august 2011 var 254 personer tilknyttet SUFs plejeboligheder som frivillige, hvilket svarer til et gennemsnit på knap 8 personer pr. institution. Det er dog kun på 4 ud af de 31 plejeboligheder, at de frivillige er tilknyttet en forening.

Plejeboligheder som samarbejder med frivillige			
Har samarbejde med frivillige		Antal frivillige	Organiserede frivillige
Ja	31	254	4 plejeboligheder
Nej	11		

Disse tal viser, at langt størstedelen af de frivillige, som samarbejder med plejebolighederne er ikke-organiserede frivillige. Det er personer, som selv har henvendt sig med ønske om at være frivillig på en specifikt plejebolighed, tidligere ansatte, tidligere pårørende eller ægtefæller til beboere. Enkelte plejeboligheder har direkte forsøgt at rekruttere enten via avisannoncer, eller i forbindelse med arrangementer på institutionen.

Foruden de få plejeboligheder, der har frivillige organiseret i foreninger, har et mindre antal institutioner egne 'venneforeninger', med en bestyrelse, vedtægter osv., og en koordinerende rolle ifht. samarbejdet mellem de medlemmer, som fungerer som frivillige og institutionens ledelse og ansatte.

En vis andel af de frivillige, som kommer på plejebolighederne, fungerer som besøgsvenner for en eller flere ældre. Langt den største andel af de frivillige er dog engageret i sociale aktiviteter på plejebolighedernes fællesarealer eller arrangerer eller deltager i ture ud af huset for grupper af ældre.

EKSEMPEL: Håndværkerforeningens Plejehjem samarbejder med organiserede frivillige

Håndværkerforeningens plejehjem har 20 frivillige som er organiseret via Ældre hjælper Ældre, der er en afdeling under Ældremobiliseringen. De frivillige kommer fast alle hverdag på plejehjemmet, og har deres eget kontor. De frivillige fungerer som besøgsvenner, laver tryghedsopkald, underviser i it, står for større og mindre sociale aktiviteter i det daglige og afholder en stor fest to gange om året, hvor de står for alt, inkl. underholdning. Foreningen ønsker at udvide samarbejdet med plejehjemmet, men denne efterspørger bl.a. hjælp til finansiering af aktiviteter og udgifter forbundet med at have frivillige på matriklen.

Overordnet samarbejde mellem SUF på plejeboligområdet og frivillige organisationer
I 2011 indgik forvaltningen en overordnet rammeaftale med Hovedstadens Røde Kors (HRK) omkring Vågetjenesten. Formålet med samarbejdet er at udbrede aktiviteten, hvor frivillige sidder hos døende uden andre pårørende. Med afsæt i aftalen kan kommunens ansatte kontakte Vågetjenesten i HRK, for at få kontakt til en frivillig, når der er et konkret behov. Omvendt kan Vågetjenesten kontakte lokalcentre, plejeboligheder samt hjemmeplejen med tilbud om at fortælle om vågetjenesten i HRK. Der er etableret en lokal aftale med plejehjemmet Sølund, mens en aftale med Kildevæld Sogns Plejehjem er under udarbejdelse.

Som en del af den overordnede samarbejdsaftale er det planlagt, at kontaktpersoner fra både HRK, centralforvaltningen samt de to plejeboligheder skal mødes to gange årligt, med henblik på erfaringsindsamling, vidensdeling og forventningsafstemning omkring kvalitet af indsats. Den overordnede samarbejdsaftale suppleres af konkrete aftaler mellem de enkelte plejehjem og vågetjenesten, hvor der tages højde for lokale ønsker og forskelle. Foruden den konkrete betydning af aftalen, er denne på nuværende tidspunkt tænkt som forsøgsmodel for forvaltningens fremadrettede samarbejde med frivillige organisationer, ikke blot ift. plejeboligområdet, men også i relation til hjemmepleje, aktivitetscentre mm. Indeværende analyse peger netop på, at SUF bør indgå lignende samarbejdsaftaler med frivillige organisationer, som en et væsentligt element ift. at skabe volumen og kontinuitet ift. bl.a. ensomhedsreducerende aktiviteter.

5.1.2 Hjemmeplejen

Det er ikke muligt at sætte tal på omfanget af det samarbejde, der finder sted mellem frivillige aktører og kommunens hjemmeplejeenheder. Hjemmeplejen samarbejder primært med frivillige på den måde, at de henviser ældre til forskellige aktiviteter og arrangementer i lokalområdet, samt henviser til organisationer, der skaffer besøgsvenner eller hjælper ældre med at skabe kontakten her til.

I hvert lokalområde er der forskel på, hvordan og hvor meget de enkelte hjemmeplejegrupper har viden om og kontakt med frivillige tilbud til ældre. Der er forskel på i, hvor stort omfang hjemmeplejeledere, gruppeledere og medarbejdere har kendskab til, og hvilke tilbud der findes i de pågældende lokalområder. Det mest udbredte er dog, at medarbejderne giver udtryk for, at de ikke har tilstrækkeligt kendskab til eksisterende tilbud, men ser et potentiale i de ældrerettede aktiviteter i frivillig regi og ønsker mere viden her om.

Besøgsvenner og andre tilbud

Blandt de frivillige tilbud, hvortil hjemmeplejen oftest formidler kontakt, er besøgsvenneordningerne.²⁰ Der foreligger ingen eksakte tal for, hvor mange ældre der benytter sig af tilbuddet, men i relation til det samlede antal ældre, der modtager hjemmepleje, er antallet begrænset. Mange medarbejdere peger dog på, at for de ældre, som har en besøgsven, er relationen værdifuld.

Foruden besøgsvenner bruger de ansatte i hjemmeplejen i større eller mindre grad at henvise ældre til tilbud, som arrangeres af frivillige. Dette gælder bl.a. aktiviteter som caféer/klubber, hvor ældre kan komme, eller som arrangerer ture ud af huset. De frivillige tilbud benyttes primært af de ældre, der af forskellige årsager ikke ønsker at benytte kommunens tilbud, men som er selvhjulpne i en grad, der gør dem i stand til selv at transportere sig til de pågældende aktiviteter. Mange medarbejdere giver udtryk for, at manglende mobilitet forhindrer en del ældre i at deltage i frivillige tilbud uden for eget hjem.

²⁰ Flere frivillige foreninger organiserer personer, som ønsker at være besøgsven for bl.a. ældre. Blandt disse foreninger er bl.a. Ældre Sagen, Hovedstadens Røde Kors og Samvirkende Menighedsplejer.