



# FORANALYSE: FRIVILLIGHED



SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN

9. FEBRUAR 2012



## Indhold

<b>1. Indledning</b> .....	<b>2</b>
1.1 Analysens baggrund .....	2
1.2 Analysens formål .....	2
1.3 Analysens afgrænsning .....	3
<b>2. Resumé</b> .....	<b>4</b>
<b>3. anbefalinger</b> .....	<b>9</b>
<b>4. Baggrund og teori</b> .....	<b>15</b>
4.1 Definition af civilsamfund og frivillighed .....	15
4.1.1 Ikke-organiserede frivillige .....	16
4.1.2 Samarbejdsformer i relationen mellem frivillige og kommuner .....	17
4.2 Frivilligt arbejde er samfundets tredje sektor .....	17
4.3 Juridiske rammer for kommunernes samarbejde med frivillige .....	18
4.4 Eksisterende rammer for Københavns Kommunes samarbejde med frivillige .....	21
<b>5. Kortlægning og erfaringer af samarbejde med frivillige i SUF</b> .....	<b>23</b>
5.1 Kortlægning af omfang og samarbejdsformer .....	23
5.1.1 Kommunens plejeboligheder .....	23
5.1.2 Hjemmeplejen .....	25
5.1.3 De forebyggende medarbejdere .....	26
5.1.4 Aktivitetscentre og aktivitetstilbud .....	27
5.1.5 Partnerskaber .....	28
5.2 Erfaringer og læringspunkter fra hidtidigt samarbejde med frivillige i SUF .....	29
5.2.1 Organisationskultur og holdningen til frivillighed blandt ansatte i SUF .....	29
5.2.2 Behov for personaleressourcer og frihed i opgaveløsningen .....	30
5.2.3 Ikke-organiserede frivillige i SUF .....	31
5.2.4 Behov for vidensdeling via netværk .....	32
5.2.5 Erfaringer i SUF fra tidligere samarbejdsprojekter med frivillige .....	33
<b>6. Hvad kan, vil og ønsker de frivillige organisationer?</b> .....	<b>35</b>
6.1 Hvad kan og vil de frivillige organisationer i samarbejdet med det offentlige? .....	35
6.1.1 Kommuner skal samarbejde med organiserede frivillige .....	35

6.1.2 Frivillige organisationer vil anerkendes for at have flere roller og kompetencer .....	35
6.1.3 Organisationer beskytter de frivillige mod pres fra kommunerne.....	36
6.1.4 Frivillige organisationer understøtter kontinuitet og volumen i samarbejdet .....	37
6.1.5 Ønsker til rammer for samarbejdet med kommunerne.....	37
6.2 Ønsker hos frivillige foreninger til det konkrete samarbejde med SUF.....	39
6.2.1 Organisationerne vil imødekommes som ligeværdige samarbejdspartner .....	39
6.2.2 Økonomisk understøttelse af foreninger .....	39
6.2.3 Organisationerne vil mødes med SUFs medarbejdere i lokale netværk.....	40
6.2.4 Organisationerne ønsker taletid i forvaltningen .....	41
6.2.5 Tid til opgaven hos de professionelle medarbejdere i SUF.....	42
6.2.6 Forvaltningen skal dele sin faglige viden med de frivillige .....	42
6.2.7 Andre ønsker til forvaltningens organisatoriske rammer.....	43
<b>7. Metode .....</b>	<b>45</b>
<b>8. Litteratur .....</b>	<b>46</b>

# I. Indledning

---

## I.1 Analysens baggrund

Det fremgår af reformprogrammet, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) skal være mere åben over for civilsamfundet. Københavns Kommune og SUF ønsker at skabe rammer, der gør det let og attraktivt at være frivillig, og forvaltningen skal derfor styrke det eksisterende samarbejde med frivillige som et vigtigt supplement til de samlede kommunale ældretilbud.<sup>1</sup>

Civilsamfundet har fra SUFs perspektiv to forskellige roller og funktioner, som gør det relevant at understøtte og samarbejde med frivillige.

**På den ene side** er civilsamfundet et *konkret middel* til at skabe aktiviteter og tilbud til ældre på måder, som SUF ikke selv har mulighed for. SUF og de frivillige organisationer har forskellige kompetencer og forudsætninger, men kan sammen skabe nye muligheder, der medfører et større udbytte for borgerne, end hvis parterne arbejder hver for sig. SUF kan give adgang til og viden om forskellige grupper af ældre, som de frivillige ønsker at komme i kontakt med og har mulighed for at hjælpe. Ved at øge samarbejdet med frivillige kan SUF således understøtte, at der skabes flere målrettede aktiviteter, der tager hånd om behov hos borgerne på områder, hvor kommunen ikke alene kan møde behovet.

**På den anden side** er en styrkelse af civilsamfundet et *formål i sig selv*. Civilsamfundet er rammen om det aktive medborgerskab, hvor borgerne aktiveres og udviser samfundsmæssigt engagement og ansvar gennem lokale fællesskaber. SUF vil understøtte eksistensen af et mangfoldigt og levende civilsamfund, hvor borgerne mødes og sætter deres ressourcer i spil til gavn for hinanden og samfundet som helhed.

Disse to roller betyder også, at det ikke altid giver mening at skelne skarpt mellem, om frivillige alene bidrager eller er modtagere af udbyttet ved den frivillige indsats. Ældre, der engagerer sig som frivillige, bidrager ikke blot til fx at reducere ensomhed hos andre, men styrker også deres eget sociale netværk og bidrager til at fastholde egne mentale og helbredsmæssige ressourcer. Udmøntningen af reformprogrammets vision om *stærkere fællesskab* understøtter dermed ikke blot aktiviteter, der har værdi for forvaltningens brugere, men også, at der der skabes aktiviteter, som har en bredere effekt for alle ældre borgere i kommunen.

## I.2 Analysens formål

Analysens formål er at give *konkrete anbefalinger* til, hvordan SUF fremover understøtter samarbejdet med frivillige bedst mulig. For at nå frem til den ønskede viden tager analysen udgangspunkt i tre undersøgelsesspørgsmål:

---

<sup>1</sup> Københavns Kommune er ikke ene om at have dette politiske ønske. Ifølge socialministeriets årsrapport fra 2010, svarede 73 % af landet kommuner, at de ønsker at styrke og udvikle samarbejdet med frivillige organisationer. (Den frivillige sociale indsats, Årsrapport 2010: 41).

**Hvad må frivillige i relation til samarbejde med kommunerne?** I Kapitel 4 gives en præsentation af relevant baggrundsviden om emnet, som vil have relevans i de øvrige afsnit. Desuden belyses det ud fra et juridisk perspektiv, hvilke opgaver frivillige *må* løse i forhold til de kommunale opgaver.

**Hvordan samarbejder SUF med frivillige i dag?** I kapitel 5 foretages en kortlægning af det eksisterende samarbejde med frivillige. Her præsenteres samarbejdsformer og omfang af det nuværende samarbejde. Dernæst undersøges forskellige medarbejdergruppers erfaringer med at samarbejde med frivillige.

**Hvilke forventninger og ønsker har de frivillige til rammerne for et styrket samarbejde med SUF?** I kapitel 6 undersøges de frivillige forenings forventninger og ønsker til, hvordan samarbejdet med SUF kan styrkes. Først undersøges det, hvad de frivillige foreninger kan og vil, og hvilke generelle forventninger, de har til samarbejdet med kommunen. Dernæst undersøges, hvilke konkrete rammer de frivillige ønsker for deres indsats i relation til samarbejde med SUF.

### 1.3 Analysens afgrænsning

**Ældre:** Analysen fokuserer udelukkende på frivillighed inden for *ældreområdet*. Samarbejde med frivillige inden for *sundhedsområdet* rummer også et væsentligt potentiale, og der foregår ligesom på ældreområdet allerede et varieret samarbejde på og omkring forvaltningens sundhedsinstitutioner.<sup>2</sup> Analysens generelle observationer omkring, hvad frivillige *må*, kan og ønsker ved samarbejde med det offentlige, samt perspektiver på, hvad frivillige konkret forventer af SUF, vil imidlertid have gyldighed på tværs af sundheds- og ældreområdet.

**SUF:** Ovenstående afgrænsning betyder også, at analysens kortlægning af det eksisterende samarbejde tager afsæt i SUFs egne institutioner på ældreområdet. De frivillige, som er blevet interviewet til analysen, er alle aktører, der organiserer aktiviteter i relation til forskellige grupper af ældre. Analysen har derved et forholdsvis afgrænset fokus på Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som ramme om samarbejde med frivillige. Analysen har kun i mindre grad inddraget et tværkommunalt perspektiv og erfaringer fra andre forvaltninger i Københavns Kommune. Denne afgrænsning skyldes, at analysens opdrag er reformprogrammets ønske om viden om, hvad frivillige ser som mulighederne og forudsætningerne for at styrke samarbejdet med SUF.

**Frivillige:** Analysens fokus er, hvordan samarbejdet med frivillige kan øges. Samspillet med andre civilsamfundsaktører som fx socialøkonomiske virksomheder indgår derfor ikke i analysen.

---

<sup>2</sup> Desuden vedtog SOU en ny sundhedspolitik i 2010, hvori målet bl.a. er ”at understøtte og fremme frivillige foreninger og initiativer, som har et sundhedsfremmende fokus”.

## 2. Resumé

---

Analysen udspringer af reformprogrammets ønske om at få belyst, hvordan kommunens sundheds- og omsorgssektor gøres mere åben for civilsamfundet, således at samarbejdet mellem SUF og frivillige kan styrkes.

### **1. Hvad må frivillige i relation til samarbejde med kommunerne?**

Analysen viser, at der i praksis er vide rammer for, hvordan og på hvilke områder, kommunen kan samarbejde med frivillige. Så længe der ikke er tale om, at frivillige påtager sig lovbundne opgaver, er der intet til hinder for, at kommunen samarbejder med frivillige om at løse opgaver, som kommunen gerne vil prioritere. Via servicelovens pålægges kommunerne ligefrem at understøtte civilsamfundet og samarbejde med frivillige, sociale foreninger. Det er dog i meget stort omfang op til den enkelte kommune at tilrettelægge indsatsen bl.a. via tildelingskriterier og rammer for samarbejde på de enkelte velfærdsområder.

Selvom der i praksis kan være væsentlige overlap mellem opgaver, der udføres af professionelle og frivillige, peger analysen på, at kommunen bør være tilbageholdende med direkte at betragte frivillige som supplerende leverandør af service, fx på kommunale områder, der er underlagt besparelser.

De vide rammer for, hvad frivillige må og kan i relation til samarbejdet med kommunerne, gør det ekstra vigtigt, at parterne sammen afklarer grænserne mellem hinandens områder i de enkelte, konkrete samarbejder. Dette gælder særligt, når frivillige laver aktiviteter på kommunens matrikler fx på plejeboligheder.

### **2. Hvordan samarbejder SUF med frivillige i dag?**

Det er vanskeligt at give et præcist og samlet billede af omfanget af det nuværende frivilligsamarbejde på forvaltningens forskellige institutioner. Analysen ser på samarbejdet indenfor kommunens plejeboligheder, hjemmeplejen, de forebyggende medarbejdere samt kommunens aktivitetscentre. Der tegner sig et billede af, at der er en væsentlig variation i måden, der samarbejdes på, men at et egentligt målrettet samarbejde med organiserede frivillige er relativt begrænset.

#### *Plejeboligheder*

Størstedelen af kommunens 44 plejeboligheder samarbejder i dag med frivillige om at skabe aktiviteter for de ældre. I alt er ca. 250 personer tilknyttet plejebolighederne som frivillige. Kun på 4 institutioner er de frivillige organiseret med afsæt i en forening, som plejebolighede-

den så samarbejder med. De resterende plejeboligheder har frivillige, som er løst tilknyttet som enkeltpersoner.

I 2011 indgik Ældrestaben en overordnet rammeaftale med Hovedstadens Røde Kors (HRK) omkring Vågetjenesten. Formålet med samarbejdet er at udbrede aktiviteten, hvor frivillige sidder hos døende, som ikke har andre pårørende. Aftalen betyder, at kommunens ansatte kan kontakte Vågetjenesten 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. Indtil videre er rammeaftalen udmøntet gennem en lokal aftale med plejehjemmet Sølund, mens en aftale med Kildevæld Sogns Plejehjem er under udarbejdelse.

#### *Hjemmeplejen*

Samarbejdet mellem hjemmeplejens medarbejdere og frivillige er primært baseret på, at medarbejdere henviser borgere til tilbud og aktiviteter i de forskellige lokalområder. Det drejer sig i stort omfang om de forskellige besøgsvenneordninger, men også bl.a. væresteder og foreninger der organiserer ture for ældre. Omfanget af, i hvilken grad dette sker, ser især ud til at afhænge af, hvor stort kendskab de enkelte medarbejdere har til de relevante tilbud, samt i hvilken grad medarbejderne har tid og vælger at prioritere opgaven hermed.

#### *De forebyggende medarbejdere*

De forebyggende medarbejdere (DFM) kender ofte til de frivillige tilbud i de forskellige lokalområder, da deres opgave bl.a. er at informere ældre om, hvilke ældrereleterede tilbud, der er i kommunen. Mange forebyggende medarbejdere opsøger selv viden om de frivillige tilbud, og bliver tilsvarende kontaktet af foreninger med henblik på at videreformidle informationer herom til borgerne. Der foregår ikke egentligt samarbejde mellem DFM og hjemmeplejen, men begge parter efterspørger muligheden for mere vidensdeling om, hvordan man kan nå de isolerede ældre i eget hjem og viden om de eksisterende tilbud. DFM har bl.a. deltaget i organisering af temadage i samarbejde med frivillige, og de indgår i de lokalområdebaserede netværk *Samarbejdsfora for Aktivitet*, som bl.a. skal understøtte, at der skabes kontakt til de frivillige foreninger.

#### *Aktivitetscentre og aktivitetstilbud*

Aktivitetscentrenes samarbejde med frivillige er primært forankret i lokalområdernes samarbejdsfora. Disse har siden 2010 bl.a. haft til opgave at sikre tværgående vidensdeling og etablere konkrete samarbejder mellem kommunens aktører på aktivitetsområdet og frivillige.

### **3. Hvilke forventninger og ønsker har de frivillige til rammerne for et styrket samarbejde med SUF?**

Generelt er billedet, at foreningerne ser SUF som en attraktiv samarbejdspartner, da forvaltningens institutioner og ansatte udgør en optimal base for mødet mellem frivillige og ældre. For-

eningernes forventninger og ønsker varierer dog alt efter, om der er tale om store eller små foreninger.

Særligt de *store veletablerede foreninger* understreger, at de opfatter sig selv som garant for realiseringen af civilsamfundets potentiale i samarbejdet med kommunens institutioner. De giver derfor udtryk for:

- *At SUF bør samarbejde med organiserede frivillige.* De frivillige foreninger fremhæver, at de som organisationer har en anden berettigelse og forudsætning for at organisere og lede frivillige end kommunen. De mener de også, at SUF og det offentlige generelt skal være tilbageholdende i forhold til selv at rekruttere frivillige.
- *At de frivillige vil anerkendes som ligeværdige samarbejdspartnere* Bl.a. Hovedstadens Røde Kors og Ældre Sagen understreger, at der er aktører med egne mål og værdier, og der ser sig derfor som værende mere end supplerende leverandør af velfærdsydelser. De frivillige foreninger efterspørger særligt, at denne forståelse er til stede på centralt politisk og ledelsesmæssigt niveau.

Modsat er de mindre foreninger samt frivillige i de landsdækkende foreningers lokalafdelinger generelt mindre fokuserede på de frivillipolitiske aspekter af samarbejdet med kommunen. Disse fremsætter en række mere konkrete ønsker til, hvilke rammer SUF skal etablere, for at styrke samarbejdet.

For både de større og mindre foreningerne gælder, at de efterspørger øget kontakt og samarbejde med SUFs institutioner, fordi disse har faglig viden og kan forkorte afstanden til forvaltningens brugere. På den baggrund efterspørger de konkret:

- *Øget mulighed for økonomisk støtte*  
Særligt de mindre foreninger efterspørger bedre mulighed for at opnå økonomisk støtte til en række aktiviteter, herunder udgifter til opstart af nye projekter, transport af ældre til aktiviteter, annoncering af aktiviteter i aviser, udgifter til rekruttering af nye medlemmer samt udgifter til afholdelse af faglige og sociale arrangementer for de frivillige.
- *Mere direkte kontakt til SUF – Møder på ledelsesniveau og netværk med SUFs ansatte*  
Organisationerne efterspørger mere direkte kontakt med SUFs medarbejdere på alle niveauer.  
Flere store foreninger efterspørger eller er åbne overfor øget dialog på ledelsesniveau om rammer og gensidige forventninger i forhold til konkret samarbejde mellem foreningens frivillige og SUF.  
Særligt mindre foreninger og frivillige i lokalafdelinger efterspørger, at SUF gør det muligt at frivillige kan mødes med de af SUFs medarbejdere, som er tæt på borgerne. Fx



ønsker de at indgå i netværk, fordi der herigennem kan skabes direkte kontakt til medarbejderne, og at der derfor i fællesskab kan udvikle sig nye ideer.

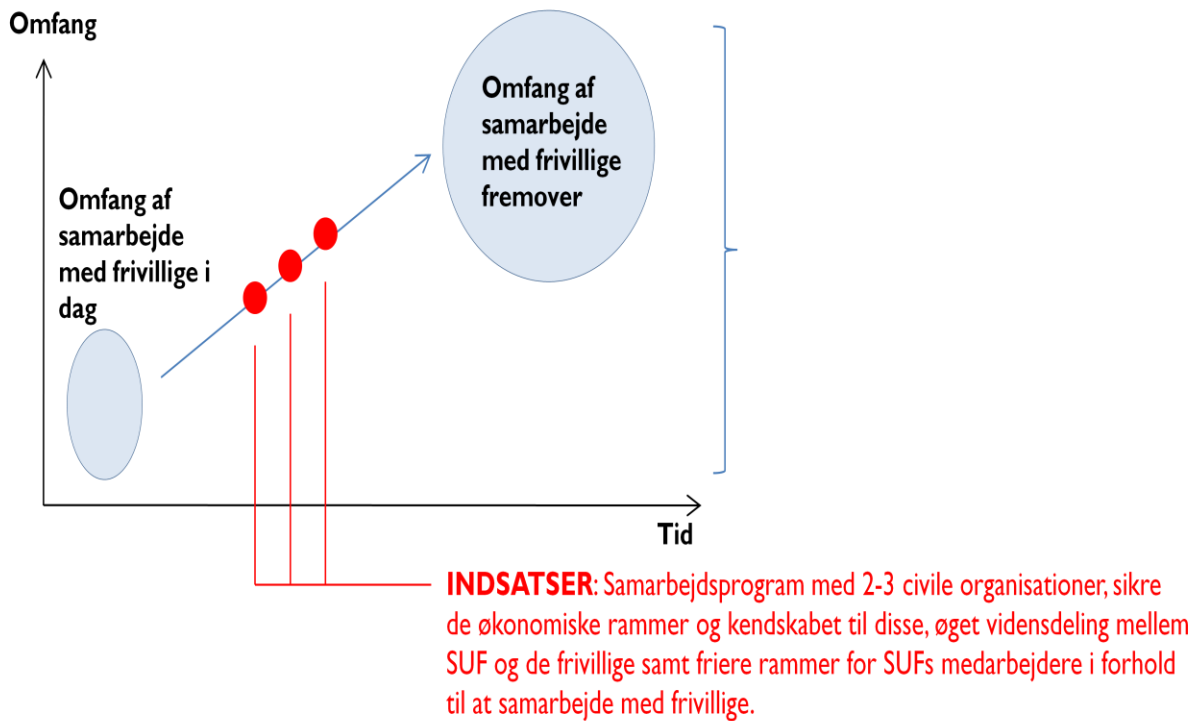
- *Vil synliggøres overfor medarbejderne i SUF*

Organisationerne efterspørger muligheden for at blive synliggjort for medarbejderne i SUF, således at disse i større grad end i dag betragter og inddrager frivillige som relevante samarbejdspartnere. De frivillige organisationer ønsker, at hjemmeplejens medarbejdere har kendskab til de frivilliges tilbud, så de kan fungere som "frivilligambassadører" overfor borgerne. SUFs adgang til borgernes hjem betyder, at forvaltningen har helt særlige muligheder for at motivere og aktivere borgerne. Denne mulighed har de frivillige organisationer oftest ikke. Konkret efterspørger organisationerne mulighed for at komme ud på fællesmøder og fortælle om aktiviteter for ældre, eller at SUF afholder temaarrangementer, hvor de frivillige tilbud sættes på dagsordenen. I forlængelse heraf efterspørger de også, at de ansatte udviser fleksibilitet i forhold til de frivilliges behov for kontakt, og at medarbejderne har mulighed for at prioritere tid til opgaven.

- *Adgang til faglig viden*

De frivillige organisationer efterspørger generelt adgang til forvaltningens faglige viden. Konkret efterspørger flere foreninger, at frivillige kan deltage i faglige tema- og informationsmøder i forvaltningens regi, samt muligheden for at invitere fagkonsulenter, forebyggende medarbejdere eller andre relevante medarbejdere ud i foreningerne som formidlere af viden med relevans for konkrete projekter og aktiviteter.

Opsummerende peger analysen på, at SUF og de frivillige har vide juridiske rammer for - og væsentlige fælles interesser i - at samarbejde. Som modellen nedenfor illustrerer, kan SUF med afsæt i organisationernes konkrete ønsker skabe bedre organisatoriske rammer og dermed bane vejen for mere samarbejde med frivillige.



På baggrund af analysens observationer opstilles en række anbefalinger, som præsenteres i det følgende afsnit.

### 3. anbefalinger

---

På baggrund af analysens resultater anbefales følgende:

#### Tættere og mere formaliseret samarbejde med civile organisationer:

- **Samarbejdsprogram med 2-3 civile organisationer om bekæmpelse af ensomhed blandt Københavns Kommunes ældre borgere**

Det anbefales, at SUF satser på at øge samarbejdet med frivillige, der er tilknyttet etablerede foreninger eller netværk. SUF bør i mindre grad aktivt søge at rekruttere ”egne” og ”uorganiserede” frivillige. Årsagen er, at forvaltningen ved at samarbejde med de frivillige organisationer anerkender og imødekommer disse som bærende aktører i civilsamfundet. Dermed vil SUF på denne måde styrke civilsamfundet og dermed være med til sikre, at der i større omfang etableres aktiviteter på områder, hvor kommunen ikke kan klare opgaven på egen hånd.

Desuden har de frivillige organisationer *bedre muligheder* end kommunen for at adressere visse problemstillinger. Således peger den gennemførte ensomhedsanalyse på, at de kommunalt ansatte hverken *kan* eller *skal* ”løse” ensomhedsproblematikker hos ældre borgere. I stedet bør den kommunale opgave være at facilitere adgangen for frivillige, som med andre midler og metoder kan forsøge at afhjælpe problemet.

På baggrund heraf anbefales det at:

- SUF etablerer et samarbejdsprogram med 2-3 civile organisationer om bekæmpelse af ensomhed. Forvaltningens rolle bliver bl.a. at øge fokus på at *opsøre* ensomme og sætte dem i *kontakt* med organisationerne. Organisationernes rolle bliver at stå for *aktiviteterne* med borgerne.
- Som led i samarbejdsprogrammet mødes den forvaltningsmæssige og politiske ledelse i øget omfang med repræsentanter for centrale, frivillige organisationer på ældreområdet. En direkte kontakt mellem parterne skal føre til en afstemning af gensidige ønsker, roller og forventninger til et strategisk tværsektorielt samarbejde samt afklaring af mulige konkrete samarbejdsfelter.
- Det øgede samarbejde med organiserede frivillige bliver et *supplement* til det eksisterende samarbejde. Det anbefales, at selvom SUF indgår et mere formaliseret samarbejde med frivillige organisationer, bør der fortsat være plads til, at frivillige initiativer kan opstå og trives lokalt. Dette gælder fx for tidligere ansatte og pårørende på plejeboligenhe-

der, der ønsker at yde en indsats overfor flere ældre, men som ikke har et tilhørsforhold til en forening.

Frivillige landsorganisationer som er mulige aktører for strategiske samarbejdsaftaler med SUF er bl.a.:

- **Ældre Sagen:** Har på landsplan over 10.000 aktive frivillige. Organiserer bl.a. besøgsvenner, frivillige på plejehjem, demensaflastning, tryghedsopkald mm.
- **Hovedstadens Røde Kors:** Den største lokalafdeling under Dansk Røde Kors. HRK har over 1100 frivillige, og organiserer bl.a. besøgsvenner, "Turtjenesten" (ture for ældre) og tryghedsopkald.
- **Ældremobiliseringen:** Et samarbejde mellem Danske Pensionister, LO Faglige Seniorer, Pensionisternes Samvirke og Sammenslutningen af Pensionistforeninger i Danmark. Organiserer landsdækkende frivilligprojekter, har bl.a. særligt fokus på "Stolemotion" for Ældre.
- **De Samvirkende Menighedsplejer:** Folkekirkelig landsorganisation. Organiserer forskellige aktiviteter for ældre. Har ensomhed hos ældre og besøgsvennerordningen, som særligt prioriteret område i 2012.

### Økonomiske rammer for samarbejdet med frivillige:

Den nuværende økonomiske rammer for samarbejdet med frivillige udgøres delvist af tildelte midler under Servicelovens § 18 og § 79. Herudover finansierer SUF frivillige aktiviteter og samarbejde med frivillige via to puljer. *Partnerskabspuljen* blev oprettet i 2006, og har en årlig budgetramme på 626.000 kr. Puljen kan søges af kommunens egne institutioner, der ønsker at styrke det frivillige sociale engagement på ældreområdet ved at samarbejde med frivillige. *Samarbejdspuljen* blev oprettet i 2011 og har en årlig budgetramme på 500.000 kr. Puljen kan søges til projekter, der bl.a. har til hensigt at forebygge og nedbringe ensomhed blandt ældre, og gives til aktiviteter etableret i samarbejde mellem kommunens medarbejdere, frivillige foreninger, ældreklubber og virksomheder.

Selvom de nuværende budgetrammer for puljerne er forholdsvis begrænsede, svarer de nogenlunde til efterspørgslen. Analysen viser imidlertid, at mange organisationer *efterspørger øget kommunal medfinansiering* til en række områder som fx udgifter til transport (fx taxaordning) til hjemmeboende, isolerede ældre, som ønsker at deltage i frivillige aktiviteter samt midler til foreningernes annonceudgifter ved rekruttering eller reklame for frivillige aktiviteter og tilbud.

Desuden efterlyser SUFs egne medarbejdere på plejebolighederne også øgede muligheder for at holde frivillige udgiftsneutrale, når de arrangerer aktiviteter.

På baggrund heraf anbefales det at:

- Udbrede kendskabet til de eksisterende puljer, fx gennem de lokale brobyggere. Desuden skal det kortlægges, om de nuværende tildelingskriterier matcher de konkrete behov, som analysen har identificeret, og der skal evt. foretages justering af disse.
- 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 allokteres yderligere midler.
- Kommunen kunne oprette en innovationspulje målrettet kreative ideer til, hvordan kommunen og civilsamfundet sammen kan bekæmpe ensomhed i Københavns Kommune på nye måder.

### Organisatoriske rammer for samarbejdet med frivillige:

Foreningerne ser SUF som en attraktiv samarbejdspartner, da kommunens institutioner og ansatte kan give adgang til brugerne og bidrage til at motivere ældre til at indgå i frivillige tilbud. SUFs ensomhedsanalyse peger fx på, at kommunens ikke 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 Aktivitet<sup>3</sup> 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.

---

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

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.
  - Repræsentanter for frivillige foreninger inviteres til fortælle om deres aktiviteter og tilbud, fx på ugentlige fællesmøder hos hjemmeplejegrupper, blandt forebyggende medarbejdere, visitatorer, på plejebolighenheder 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 arbejde<sup>4</sup>

På baggrund heraf anbefales det at:

---

<sup>4</sup> 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 borgerens individuelle ønsker og behov.

- Medarbejdergrupper med kontakt til borgerne får mulighed for at prioritere opgaven med at opsøge de frivillige organisationer, skabe og vedligeholde kontakter, og som følge heraf udvikle og etablere konkrete samarbejder med frivillige.

## Oversigt over fokusområder og afledte anbefalinger:

FOKUSOMRÅDER	ANBEFALINGER
<b>Tættere samarbejde med civile organisationer</b>	
Overordnet prioritering af samarbejde med frivillige organisationer. Skal supplere samarbejde med løst tilknyttede, ikke-organiserede frivillige.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Den forvaltningsmæssige og politiske ledelse mødes med repræsentanter for centrale, frivillige organisationer på ældreområdet.</li> <li>• 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</li> </ul>
<b>Den økonomiske ramme</b>	
Økonomisk prioritering af frivilligområdet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbrede kendskabet til de eksisterende puljer - evt. foretage justering af tildelingskriterier,</li> <li>• 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.</li> <li>• Evt. oprette en innovationspulje målrettet kreative ideer til, hvordan kommunen og civilsamfundet sammen kan bekæmpe ensomhed på nye måder.</li> </ul>
<b>Den organisatoriske ramme</b>	
<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"> <li>• Udvide eksisterende lokalområdenetværk for frivillige og medarbejdere.</li> <li>• Hjemmeplejegrupper udpeger frivilligressourcepersoner blandt hjemmehjælpere.</li> <li>• Repræsentanter for frivillige foreninger kommer ud og formidler viden om aktiviteter til ansatte på SUFs institutioner.</li> <li>• Udforme forenings- og aktivitetsoversigt.</li> <li>• Fælles branding – fx via kampagner, annoncer og hjemmeside.</li> <li>• Medarbejdergrupper med kontakt til borgerne får mulighed for at prioritere at opsøge frivillige organisationer.</li> </ul>



## 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.<sup>5</sup>
- 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 enkeltindivider eller grupper en øget velfærd eller omsorg, og dermed sigter mod at løse opgaver indenfor velfærdsområdet.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Pårørende der yder omsorg for egne ældre, defineres ikke som frivillige.

<sup>6</sup> Håndbog til kommuner om samarbejde med foreninger.

Den frivillige indsats kan være organiseret i en forening, men behøver ikke at være det. Ifølge Center for Frivilligt Socialt Arbejde<sup>7</sup>, 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.

#### 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.<sup>8</sup>

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.

---

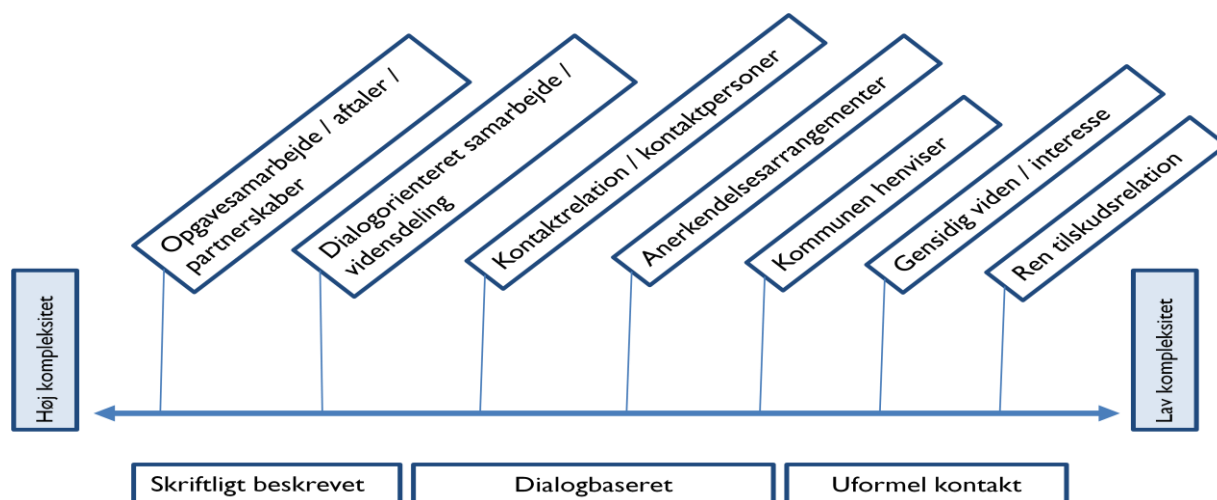
<sup>7</sup> Landsdækkende videns-, kompetence- og udviklingscenter for det frivillige sociale arbejde. Centret er en selv-ejende institution under Social- og Integrationsministeriet.

<sup>8</sup> Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 45-46.

#### 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.<sup>9</sup>

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.



Kilde: Staben for Strategi og Analyse, 2012

#### 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.<sup>10</sup> 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.

<sup>9</sup> Ibsen, Bjarne et al (2008): 11.

<sup>10</sup> 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.

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.<sup>11</sup> 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.

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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

Frivilligt Forum<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Ifølge kommunefuldmagtsreglerne<sup>17</sup> har kommuner adgang til, uden lovhjemmel, at igangsætte foranstaltninger, som kan begrundes ud fra et almennyttekriterium, 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 forpligtet til at samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger, jf. servicelovens § 18.

---

<sup>11</sup> Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 5.

<sup>12</sup> Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 9 og 23.

<sup>13</sup> Se fx: FOA: pressemeddelelse - Frivillige udfører opgaver de fastansatte burde løse.

<sup>14</sup> Landsdækkende interesseorganisation for frivillige sociale foreninger.

<sup>15</sup> Især serviceloven og sundhedsloven indeholder lovbestemmelser om opgaver, som skal udføres af kommunen.

<sup>16</sup> Rønne & Lundgren 2011: 1-2.

<sup>17</sup> Samlebetegnelse for flere forskellige retsgrundsætninger om, hvilke opgaver kommunerne kan udføre.

### *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.

### *Arbejds miljø*

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 AMO<sup>18</sup>, 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.<sup>19</sup> Hvis kommunens ansatte oplever, at frivillige bryder tavshedspligten, kan

---

<sup>18</sup> APV: Arbejdspladsvurdering – Lovpligtig, skriftlig kortlægning og vurdering af arbejdsmiljøet. AMO: Alle arbejdspladser med mere end 10 ansatte har pligt til at etablere en arbejdsmiljøorganisation.

<sup>19</sup> Rønne & Lundgren 2011: 11-12.

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.<sup>20</sup>

#### *Arbejdsskedeforsikring*

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 arbejdsskadesikring. 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.

---

<sup>20</sup> 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 og 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 sundhedsfremme, 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 lokalområdene 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 herfra 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

#### 5.1.1 Kommunens plejeboligheder

Der eksisterer i dag et samarbejde med frivillige på mange af kommunens plejeboligheder.<sup>23</sup> Tabellen nedenfor viser, at ud af kommunens 42 plejeboligheder, 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.

---

<sup>21</sup> Håndbog til kommuner om samarbejde med foreninger (afsnit 6.4).

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> De anvendte tal stammer fra Ældrestabens kortlægning fra august 2011, af samarbejdet med frivillige på kommunens plejeboligheder.

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

Kilde: Ældrestaben, august 2011

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 en afdeling under Ældremobiliseringen. De frivillige kommer fast alle hverdag på plejehjemet, 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 plejehjemet, 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 Ældrestaben 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 plejeboligenheder 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 besøgsvenneordninger.<sup>24</sup> 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

---

<sup>24</sup> 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.

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.

I et lokalområde har hjemmeplejen i samarbejde med aktivitetscentrene gjort en indsats for at øge hjemmehjælpernes kendskab til § 79-tilbud, bl.a. ved at udarbejde en brochure, således at flere ældre kan henvises hertil. Der arbejdes på at udbrede dette arbejde med en en brochure til alle lokalområder, for at øget kendskabet til de frivillige tilbud blandt hjemmehjælperne generelt.

#### **EKSEMPEL: Dialogbaseret samarbejde mellem hjemmeplejegrupper og frivillige**

I nogle dele af hjemmeplejen foregår der et dialogbaseret samarbejde med frivillige fx i form af, at hjemmeplejen bruger frivillige som tolkebistand ved ældre, hvor der er en sprogbarriere, eller der samarbejdes med boligsociale foreninger om fælles indsatser overfor udsatte og isolerede ældre. I et lokalområde er der skabt et midlertidigt samarbejde mellem et antal medarbejdere i aftenplejen og organisationen *Natteravnene*<sup>25</sup>, med henblik på håndtering af en lokal konflikt med en gruppe unge, som i en periode udøvede chikane mod kommunens ansatte i aftenplejen samt lavede hærværk mod kommunens biler.

### **5.1.3 De forebyggende medarbejdere**

Alle ældre over 75 år, som ikke modtager både personlig pleje og praktisk hjælp, tilbydes mindst et besøg årligt af kommunens forebyggende medarbejdere.<sup>26</sup> De forebyggende medarbejdere informerer de ældre om forebyggende aktiviteter, servicetilbud og støttemuligheder herunder aktiviteter i frivilligt regi. De forebyggende medarbejdere er derfor den medarbejdergruppe, som i dag generelt har stor viden om og kendskab til kommunens og især de enkelte lokalområders konkrete frivillige aktiviteter og tilbud.

De forebyggende medarbejdere er i nogle lokalområder fysisk placeret i samme hus som hjemmeplejen, hvilket dog ikke er tilfældet alle steder. Flere steder forsøger de forebyggende medarbejdere at gøre sig synlige overfor hjemmeplejens medarbejdere, og informere om de frivillige tilbud til ældre. Hensigten er, at hjemmeplejens medarbejdere så vidt muligt kan bruge denne viden og henvise de ældre de møder, til de frivillige aktiviteter. Der foregår ikke et systematisk og koordineret samarbejde mellem hjemmeplejen og de forebyggende medarbejdere i dag, begge parter efterspørger en større viden om hinandens områder, hhv. mere viden om frivillige tilbud og muligheden for, at hjemmehjælperne i større omfang, formidler viden om tilbud til relevante hjemmeplejemodtagende ældre. Samarbejdet i dag går primært på, at enkelte hjemmehjælperne opsøger de forebyggende medarbejdere og forhører sig om konkrete muligheder for en eller flere specifikke ældre.

<sup>25</sup> Landsorganisation med lokalafdelinger af frivillige voksne, som går rundt i gaderne om aftenen og bidrager til at skabe sikkerhed og tryghed for unge og generelt.

<sup>26</sup> Tilbuddet om forebyggende hjemmebesøg er fastlagt i servicelovens § 79a.

I flere lokalområder har der med deltagelse af de forebyggende medarbejdere, været afholdt temadage med deltagelse af både kommunale institutioner og frivillige aktører. Formålet var at udbrede viden om tilbud og skabe netværk mellem aktører med tilbud til ældre generelt. Arrangementerne blev oplevet som en succes. Arrangørerne oplevede dog, at der ikke var en organisatorisk infrastruktur til understøttelse her af i form af tilstrækkelige økonomiske og lokale-mæssige ressourcer.

Flere steder indgår desuden en repræsentant for de forbyggende medarbejdere som deltager i lokalområdernes *Samarbejdsfora for Aktivitet*. Dette udspringer af etableringen af konceptet for aktivitetstilbud *Aktiv hele Livet* fra 2010, som uddybes i det efterfølgende afsnit om samarbejde med frivillige på kommunens aktivitetscentre.

#### **5.1.4 Aktivitetscentre og aktivitetstilbud**

Samarbejdet med frivillige på kommunens aktivitetscentre og -tilbud er særligt blevet styrket gennem en målrettet indsats, som var en formuleret del af projekt *Aktiv Hele Livet*, og som blev udviklet og implementeret i perioden fra efteråret 2010 til sommer 2011.<sup>27</sup>

Samarbejdet omkring projektet tager konkret afsæt i en række *Samarbejdsfora for Aktivitet*, der er etableret i hvert lokalområde, og som ledes af lokalområdechefen. Netværket mødes minimum to gange årligt. Dette samarbejdsforum skal fungere som platform for tværgående samarbejde og vidensdeling mellem de kommunale aktivitetstilbud og på tværs mellem kommunale aktører og frivillige indenfor hvert lokalområde. Det er en integreret del af projektet, at frivillige skal indtænkes som relevante supplerende samarbejdspartnere i relation til den kommunale sundhedsfremmende og forebyggende indsats for ældre på aktivitetsområdet.

De lokale samarbejdsfora er ikke sammensat ens i alle lokalområder. I nogle lokalområder er deltagerkredsen alene repræsentanter fra lokaleområdekontoret, aktivitetscentre og § 79-klubber. Andre steder deltager flere frivillige organisationer, og i ét lokalområde inviterer man også repræsentanter for boligsociale indsatser, plejehjem, frivilligcentre mv. De enkelte samarbejdsfora udarbejder selv mål og udvælger relevante samarbejdsparter, hvilket betyder, at der i dag er nogen forskel mellem lokalområderne på, hvilke aktører, der er repræsenteret i netværkene.

Med afsæt i disse fora skabes grundlag for, at forvaltningen og de frivillige kan mødes om i fællesskab at definere områder, hvor parterne hver især kan byde ind med viden og kompetencer og skabe løsninger til gavn for borgerne.

---

<sup>27</sup> Baggrund for projektet var ønsket om at udvikle det eksisterende dagtilbud til ældre borgere, til et aktivitetstilbud, der passer til den moderne ældres behov for aktiviteter. Konceptet blev godkendt i Sundheds- og Omsorgsudvalget i maj 2010.

### **EKSEMPEL: Samarbejdsaftale hvor frivillige laver aktiviteter for ældre i eget hjem**

Med afsæt i en kontakt skabt via Samarbejdsfora for Aktivitet, blev der i lokalområde Indre by/Østerbro i 2011, indgået en lokal aftale mellem et aktivitetscenter og en frivillig forening. I samarbejdet tager aktivitetscentret kontakt til den frivillige forening, når en borger efter tre måneder afslutter ydelsen *vedligeholdende aktivitetstilbud i borgers hjem*, således at en frivillig kan følge op med en individuel tilrettelagt indsats for den ældre. Samarbejdet sikrer, at den frivillige forening får viden om og adgang til svage ældre, som har vanskeligt ved at komme ud af egen bolig, og af den årsag ofte vil være berørt af en ensomhedsproblematik.<sup>28</sup>

#### **5.1.5 Partnerskaber**

I dag har SUF én samarbejdsaftale, der karakteriseres som et partnerskab. Aktivitetscenter Sankt Josef blev i 2008 etableret som et samarbejde mellem et allerede eksisterende aktivitetscenter på Frederiksberg og SUF. Forvaltningen stiller lokaler til rådighed og finansierer ejendomsudgifter samt aflønning af lederen. Aktivitetscentret er organiseret som en frivillig forening med egen bestyrelse. Aktivitetscentret tilbyder aktiviteter for ældre ifølge Servicelovens § 79, og alle aktiviteter drives af frivillige organiseret af aktivitetscentret og i samarbejde med eksterne foreninger. Både aktivitetscentret og forvaltningen kan opsige samarbejdsaftalen med en fastsat varsel og uden øvrige forpligtigelser.

I 2005 indgik Folkesundhed København (FSK) en partnerskabsaftale med en række frivillige organisationer for at skabe en målrettet indsats for etablering af aktiviteter for frivillige på kommunens plejeboligheder. Formålet var at øge omfanget af sociale aktiviteter til gavn for beboerne. Der var tale om en rammeaftale, der skulle understøtte etablering af partnerskaber mellem de enkelte plejeboligheder og frivillige organisationer. Rammeaftalen skitserede de deltagende parter forskellige roller og en hensigtsmæssig organiseringsstruktur ved et samarbejde. FSK var projektansvarlig og bidrog med bl.a. koordinering, vidensdeling og økonomisk støtte.

I 2008-2009 blev rammeaftalen udvidet med forsøgsprojektet *Det åbne plejehjem*. Formålet var ikke blot, at sikre tilstedeværelsen af sociale aktiviteter for beboerne, men også at sikre liv på plejebolighederne i ydertimer og weekender, samt at udvide fokus fra kun at dreje sig om den enkelte plejeboligheds beboere til også at se institutionen som potentiel ramme for social og kulturelt samlingssted for borgere i lokalområdet.

I 2007-2009 indgik SUF i partnerskabet *Projekt Ældres Netværk* med en række frivillige foreninger. Samarbejdet handlede om at skabe netværk mellem forvaltningens aktører og de lokale frivillige foreninger med henblik på sammen at skabe bæredygtige, selvhvilende initiativer og projekter i hele byen med særligt fokus på at forebygge ensomhed gennem styrkede sociale

---

<sup>28</sup> Denne aktivitet og samarbejdsform er vanskeliggjort af, at ydelsen *vedligeholdende aktivitetstilbud i borgers hjem* er afskaffet med vedtagelsen af forvaltningens ydelseskatalog for 2012.

netværk for svage og ensomme ældre. Samarbejdet var forankret i et netværk, hvor opgaven bl.a. var i fællesskab at tildele midler til bæredygtige projekter og aktiviteter.

## 5.2 Erfaringer og læringspunkter fra hidtidigt samarbejde med frivillige i SUF

I Interessen for kommunernes samspil med frivillige organisationer har fokus ofte været på de politiske rammer og overordnede strukturer i kommunen. Forhold som i mindre grad har været genstand for samme opmærksomhed, er den interne organisering og interne rammer, som kommunerne arbejder under – bl.a. om medarbejderressourcer og muligheden for at samarbejde og vidensdele internt i kommunen. Både andre undersøgelser<sup>29</sup> og den kvalitative afdækning, som er foretaget i forbindelse med denne analyse peger på, at netop indretningen af de forvaltningsinterne rammer for samarbejde og vidensdeling om frivilligområdet, er af stor betydning for, om de overordnede politiske visioner om et udbygget samarbejde understøttes i praksis, dvs. om de medarbejdere som er tæt på borgerne reelt har mulighed for at udmønte visionen.

### 5.2.1 Organisationskultur og holdningen til frivillighed blandt ansatte i SUF

Indtrykket blandt forvaltningens ansatte ser i dag ud til at være, at medarbejderne generelt ser et potentiale i at øge samarbejdet med frivillige, og ser frivilligområdet som noget, der bør prioriteres af forvaltningen. Dog efterspørges ikke blot en række ændringer i de konkrete rammer for samarbejdet, men også en mere tydelig markering af forvaltningens overordnede målsætning med og prioritering af samarbejde med frivillige. Dette peger på et behov for en politisk afklaring af og stillingtagen til SUFs strategiske målsætning med og prioritering af området, dvs. hvorfor ønsker SUF at arbejde tæt sammen med civilsamfundet?

Med undtagelse af de forebyggende medarbejdere, ligger dét at etablere samarbejde med frivillige ikke som en bunden opgave hos forvaltningens medarbejdere. Opgaven med at skabe kontakt til og rammer for et samarbejde med frivillige skal derfor vælges aktivt af de ansatte. Hvorvidt dette prioriteres beror derfor meget ofte på, om den enkelte leder eller medarbejder ser et potentiale i et samarbejde, som er værd at bruge ressourcer på at etablere. På den baggrund, ser der ud til at være en sammenhæng mellem, at de steder hvor ledere og medarbejdere er engageret omkring det at invitere frivillige til at samarbejde, er der generelt mere udbyggede samarbejdsrelationer til frivillige, end steder med mindre engagement. Undersøgelser bekræfter, at for at der etableres samarbejde, er det helt afgørende, at de kommunale ledere og medarbejdere er i stand til at identificere værdierne forbundet her med, og ser frivillige som en resourcebærende aktør i de samlede velfærdstilbud på bl.a. ældreområdet.<sup>30</sup>

Et andet aspekt, der ser ud til at kunne udgøre en potentiel barriere for at øge samarbejdet med frivillige, hænger sammen med, at der blandt nogle medarbejdere kan være en frygt for, at frivilligheden udgør en trussel mod de professionelle medarbejders arbejdsgrundlag. Indenfor

---

<sup>29</sup> Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010, s. 43.

<sup>30</sup> Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker: 43.

både plejeboligområdet og hjemmeplejen i SUF peger både ledere og medarbejdere på, at der blandt nogle ansatte eksisterer en frygt for, at det politiske ønske om at styrke samarbejdet med frivillige også kan være begrundet af et behov for at spare. FOA har foretaget en undersøgelse der belyser, at denne frygt er til stede hos en væsentlig andel af FOAs medlemmer. Dog viser denne holdning sig oftest hos de medarbejdere, der har mindst erfaring med at samarbejde med frivillige.<sup>31</sup> Dette peger på et behov for, at SUFs medarbejderne opnår en tilstrækkelig viden om, at en sådan frygt er ubegrundet, på baggrund af forvaltningens ambition om at øge samarbejdet med frivillige.

Analysens afdækning af de hidtidige erfaringer viser altså, at hvorvidt forvaltningens medarbejdere i praksis er motiveret og gør en indsats for, at der skabes samarbejdsrelationer til frivillige, bl.a. påvirkes af, hvilken generel organisationskultur, der er til stede.

### 5.2.2 Behov for personaleressourcer og frihed i opgaveløsningen

Blandt medarbejdere er der en erkendelse af, at opgaven med at skabe og fastholde samarbejdsrelationer til frivillige, ikke er omkostningsfrit for medarbejderne, og bl.a. kræver at der tidsmæssigt er mulighed for at prioritere opgaven, som en del af den generelle opgaveløsning. I en situation, hvor etablering af samarbejdskontakter er op til de enkelte institutioner og medarbejdergrupper at prioritere, vil opgaven hermed, i særlig grad blive nedprioriteret, hvis der opleves tidspres.

Udfordringen med at finde tid til opgaven, samt hvilke funktioner de ansatte kan og skal varetage ift. at styrke samarbejdet med frivillige, varierer mellem de forskellige medarbejdergrupper og institutioner i forvaltningen.

På kommunens plejeboligheder er der særligt de steder med flere frivillige en erkendelse af, at samarbejdet kræver, at der systematisk prioriteres personaleressourcer til opgaven, bl.a. fordi medarbejderne har et ansvar for at 'tage sig af' de frivillige, når de er indenfor institutionens rammer.

#### **EKSEMPEL: Frivillige på plejeboligheder koster medarbejdertid**

Kontaktpersoner blandt de ansatte skal prioritere løbende at være i dialog med de frivillige med fokus på gensidig forventningsafstemning og afklaring af grænser omkring opgavevaretagelse. Nogle steder udformes personalets vagtplan efter, at der altid skal være en kontaktperson til stede, når der er frivillige i huset samt, at der altid skal være ansatte i nærheden af de frivillige, således at frivillige aldrig kommer til at stå i en situation, hvor de føler sig nødsaget til at bistå ældre med hjælp, der ligger udenfor deres opgaveramme (fx hjælp til toiletbesøg).

I hjemmeplejen peger både ledere og medarbejdere på, at det kan være vanskeligt at forene dét at arbejde mere systematisk med frivillige, med en generel oplevelse af tidspres. Der er forskel

<sup>31</sup> Pilotundersøgelse af 4 kommuners inddragelse af frivillige: 14.



på, i hvilken grad området i dag prioriteres forskellige steder i kommunens hjemmepleje. Oftest ser det ud til, at kontaktskabelse sker på baggrund af enkelte medarbejders enkeltstående initiativ med afsæt i behov, som hjemmehjælpere oplever hos konkrete borgere.

Blandt en del forebyggende medarbejdere er der i dag en oplevelse af, at der indenfor den senere tid er kommet øget fokus på, hvordan medarbejderne anvender deres arbejdstid, og et ønske om, at mest mulig tid benyttes til konkrete besøg hos borgere.<sup>32</sup> Dette oplever de forebyggende medarbejdere som uhensigtsmæssigt i forhold til samarbejdet med frivillige af flere årsager. Dels er det blevet vanskeligere, at afsætte tid til at komme forbi de frivillige tilbud som en del af arbejdsdagen, og vedligeholde og etablere personlige kontakter og kendskab til eksisterende tilbud i lokalområdet. Desuden oplever en del forebyggende medarbejdere, at det i dag er vanskeligere end tidligere at få mulighed for at lave opfølgende besøg hos ældre, eller følge en borger til en frivillig aktivitet ved første besøg. Dette har ifølge flere forebyggende medarbejdere både en negativ effekt ift. muligheden for at motivere ældre til at deltage i frivillige aktiviteter, såvel som mulighed for selv som medarbejdere at sikre viden om og kontakter til eksisterende tilbud.

Såvel flere undersøgelser som forvaltningens egne erfaringer viser, at det ofte kræver vedholdenhed fra de ansattes side at motivere ældre til at tage imod tilbud i frivillig regi, ikke mindst hvis det drejer sig om ældre som i længere tid har oplevet at føle sig uønsket alene. Ofte kan tillid og en personlig kontakt til den enkelte borger være afgørende for, om fx de forebyggende medarbejdere har succes hermed.

I reformprogrammet er det en målsætning, at samarbejde med frivillige bl.a. målrettes aktiviteter, der sigte mod forebyggelse og reduktion af ensomhed. Dette underbygger behovet for, at de interne, organisatoriske rammer i større grad end i dag understøtter, at medarbejdere har mulighed for at prioritere opgaven med at motivere og støtte ensomme ældre i at indgå i frivillige sociale aktiviteter og netværk.

Særligt blandt medarbejdere, som ser et potentiale i samarbejdet med frivillige, efterspørges generelt større frihed til de ansatte i opgaveløsningen. Dette hænger også sammen med, at hvis de ansatte ønsker at skabe relationer til de frivillige organisationer i lokalområdet, betinges det af, at mødet oftest sker på de frivilliges præmisser, herunder med hensyn til tid og sted. De ansatte er ofte konkret nødt til at opsøge de frivillige, der hvor de frivillige er, når de frivillige kan. Uden en forvaltnings- og ledelsesmæssig accept af sådanne forhold, besværliggøres de enkelte ansattes samarbejdsrelation til de frivillige organisationer.

### **5.2.3 Ikke-organiserede frivillige i SUF**

På trods af de overordnede argumenter for at SUF som frivilligstrategisk mål understøtter sam-

---

<sup>32</sup> Fokus på anvendelse af arbejdstiden i hjemmeplejen og hos de forebyggende medarbejdere, er bl.a. skærpet som et resultat af sagen om snyd med arbejdstiden blandt hjemmehjælpere på plejecentret Håndværkerhaven fra juli 2010.

arbejde med organiserede frivillige, behøver der ikke være noget til hinder for, at de enkelte institutioner har egne frivillige. Erfaringer fra SUFs institutioner på ældreområdet viser, at der særligt på mange af kommunens plejeboligheder i dag foregår et velfungerende samarbejde med løst tilknyttede frivillige, som er til gavn og glæde for såvel de ældre beboere, de frivillige selv som kommunens medarbejdere på institutionerne.<sup>33</sup>

Særligt blandt forstandere på plejebolighederne, er der i dag en udbredt tvivl omkring spørgsmålet om forsikring af frivillige, dvs., hvorvidt der kan opstå situationer med manglende dækning ved skader på ting eller personer. Som tidligere beskrevet vil ikke-organiserede frivillige oftest være dækket af egne ansvars- og ulykkesforsikringer. Dog vælger enkelte plejeboligheder i dag at forsikre egne frivillige, bl.a. for der igennem at vise anerkendelse overfor de pågældende personers indsats på plejebolighederne. Analysen har ikke systematisk afdækket, hvorvidt forsikringsspørgsmålet har en væsentlig betydning for de ikke-organiserede frivilliges motivation ift. at komme på institutionerne som frivillige. Dog er indtrykket hos ledere og forstandere, at dette spørgsmål har større betydning for dem end for de frivillige.

#### **5.2.4 Behov for vidensdeling via netværk**

På plejebolighederne peger mange forstandere og medarbejdere på, at manglende viden om en række forhold, der vedrører samarbejde med frivillige, er den væsentligste barriere for at samarbejdet udbygges. I hjemmeplejen peger både ledere og hjemmehjælpere på, at udfordringen bl.a. er et begrænset kendskab til, hvilke tilbud og muligheder for aktiviteter der er i frivilligt regi i de enkelte lokalområder, samt hvilke aktører, der kunne være relevante at samarbejde med.

På plejeboligområdet findes der i dag ingen systematiske rammer for tværgående erfaringsudveksling om oplevelser, praksisser og handlemuligheder. Ligeledes indenfor hjemmeplejen, er der i dag ingen egentlig systematik for, hvordan det sikres, at medarbejdere har en tilstrækkelig viden om området. Aktivitetscentrene indgår som tidligere beskrevet i de lokalområdeforanrede netværk, Samarbejdsfora for Aktivitet, hvortil forvaltningens brobyggere er tilknyttet som gennemgående videnspersoner og erfaringsopsamlere i forhold til aktiviteter og projekter i lokalområderne.

Medarbejdere på tværs af enheder og institutioner peger på, at det vil være hensigtsmæssigt ift. at skabe rammer for vidensdeling generelt, at de eksisterende Samarbejdsfora for Aktivitet udbygges således, at flere relevante aktører indgår. Dette drejer sig især om repræsentanter for hjemmeplejen, plejeboligerne samt flere større og mindre frivillige organisationer. Evalueringen af projekt Ældres Netværk pegede på, at der blev skabt øget mulighed for at nå ud til flere æl-

---

<sup>33</sup> Det bør desuden nævnes, at Københavns Kommune i 2009 etablerede *Copenhagen Volunteers*, som er et kommunalt frivilligkorps, hvis opgave er at bistå store enkeltstående begivenheder og arrangementer i Københavns Kommune. Korpsets organiseres af Kultur- og Fritidsforvaltningen mens opgaveløsningen går på tværs af de kommunale forvaltninger, og retter sig mod frivilligopgaver, der ikke i dag kan løftes af eksisterende frivillige organisationer.

dre – også de svagere ældre, ved at styrke bl.a. hjemmehjælpernes muligheder for at indgå i netværksarbejdet.

Ved at skabe fysiske netværk, hvor medarbejdere kan mødes på tværs af områder og institutioner samt med frivillige fra de enkelte lokalområder, understøttes muligheden for øget kendskab til hinanden og for etablering af en større gensidig tillid via personlige kontakter. Yderligere skabes rum for, at ansatte og frivillige med afsæt i en større forståelse for hinandens styrker og kompetencer, i fællesskab kan definere samarbejdsprojekter, der imødekommer behov og skaber værdi hos borgerne.

#### *Behov for at udpege ressourcepersoner på frivilligområdet i alle enheder*

Organisatorisk er der bl.a. indenfor hjemmeplejen og plejeboligområdet ikke placeret et ansvar for opgaven med at sikre, at der sker en hensigtsmæssig vidensdeling og kommunikation om emnet. Inden for hjemmeplejen peger såvel hjemmehjælpere som gruppe- og hjemmeplejeledere på, at det vil være hensigtsmæssigt at udpege tovholdere eller frivillig-ressourcepersoner blandt hjemmehjælperne, med ansvar for at indsamle relevant og opdateret viden om frivillige tilbud, bl.a. ved at indgå i et tværgående, men lokalt forankret, netværk med andre relevante aktører. Sådanne frivilligressourcepersoner vil desuden kunne fungere som ambassadører og bidrage til at sikre, at der skabes et større fokus på frivilligområdet blandt hjemmeplejens medarbejdere, og dermed en kultur, hvor frivillige tilbud i større grad end i dag italesættes som en ressource, der kan forbedre livskvaliteten hos mange ældre, uden at skulle opfattes som potentiel trussel mod de ansattes arbejdsgrundlag. Også indenfor plejebolighenheder, blandt forebyggende medarbejdere og på øvrige institutioner vil det være hensigtsmæssigt, at udpege medarbejdere som ressourcepersoner på området.

#### **5.2.5 Erfaringer i SUF fra tidligere samarbejdsprojekter med frivillige**

En overordnet læring er, at samarbejde med frivillige ofte tager tid at få i gang, da det forudsættes af, at der er opbygget kontakter og skabt tillid mellem parterne. Ressourcetilførsler vil derfor oftest være en langsigtet investering.

Erfaringen fra de tidligere partnerskabsprojekter, herunder projekt Ældres Netværk var, at der reelt er store enigheder og fællesinteresser mellem forvaltningen og frivillige organisationer ift. de overordnede mål og sagen, som ved pågældende projekt handlede om ældres ensomhed. I projektet var fokus især på intensiv koordinering af og støtte til lokal netværksdannelse, og erfaringen med projektet var, at det på den baggrund rent faktisk lykkedes at samarbejde på en ny og frugtbar måde.<sup>34</sup>

Evalueringen viste, at der flere steder i byen reelt ikke mangler tilbud, men et bedre samspil mellem forvaltningens og de frivillige foreningers tilbud. Evalueringen pegede derfor som denne analyse på et behov for en generel central og lokal koordinering og facilitering af samarbejde og

---

<sup>34</sup> Pedersen, Thomas Nicolai, 2010:17.

netværk. Resultatet var bl.a. etableringen af forvaltningens brobyggerordning, som fremadrettet skal være mediator i samarbejdet mellem forvaltningen og de frivillige foreninger.

## 6. Hvad kan, vil og ønsker de frivillige organisationer?

---

Dette kapitel indkredser de frivillige organisationers perspektiv på samarbejdsrelationen. Indledningsvis indeholder kapitlet en analyse af, hvilke holdninger og forventninger de frivillige organisationer generelt har til dét at samarbejde med det offentlige, samt hvilke kompetencer og potentialer, de frivillige organisationer har ift. at skabe værdi for borgerne. Anden del af kapitlet belyser, hvilke konkrete ønsker en række organisationerne har til rammerne for et øget samarbejde med SUF.

Afsnittets pointer bygger på interviews med repræsentanter fra en række frivillige organisationer samt på litteratur og materiale om emnet.

### 6.1 Hvad kan og vil de frivillige organisationer i samarbejdet med det offentlige?

#### 6.1.1 Kommuner skal samarbejde med organiserede frivillige

I den indledende definition af civilsamfundet, er dette bl.a. summen af *al den frivillige aktivitet*, der udspiller sig i samfundet. De frivillige organisationer fastholder imidlertid, at fundamentet for civilsamfundet som bærende sektorsektor tager afsæt i, at frivillige er organiseret i foreninger, der varetager en række roller i samfundet, som adskiller sig fra statens og markedets. En grundlæggende tilgang hos de frivillige organisationer er derfor, at hvis det offentlige vil understøtte en styrkelse af civilsamfundet og invitere til øget samarbejde, skal dette ske med udgangspunkt i, at kommunerne samarbejder med etablerede frivillige foreninger, og afholde sig fra at rekruttere egne frivillige. Dette perspektiv bekræftes desuden af en lang række undersøgelser, og understøttes som nævnt af servicelovens forskrifter omkring tildeling af § 18 midler.<sup>35</sup> Argumentet herfor er, at netop foreningernes uafhængighed af det offentlige, er en nødvendig forudsætning for, at organisationerne kan varetage civilsamfundets forskellige roller og på en anden måde end det offentlige og markedet at realisere potentialet for at skabe værdi og velfærd for borgerne og for samfundet.

De følgende afsnit skitserer, hvilke særlige forudsætninger de frivillige foreninger har, og på den baggrund hvorfor kommunerne bør satse på samarbejde med organiserede frivillige.

#### 6.1.2 Frivillige organisationer vil anerkendes for at have flere roller og kompetencer

For at sikre gensidighed i samarbejdet mellem de frivillige organisationer og kommunerne, er det altså netop vigtigt for foreningerne at blive anerkendt for, ikke blot at være en supplerende serviceleverandør, men også at have andre roller og målsætninger som eksistensgrundlag og

---

<sup>35</sup> Se fx Ankestyrelsens undersøgelse for Social- og Integrationsministeriet af *Det Frivillige Sociale Arbejde*, eller rapport fra 2010 af *arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker*. Servicelovens vejledning nr. 12 af 15. februar 2011: 33 og 219.

motivationsfaktor for de frivillige. Frivilligt Forum der er landsdækkende interesseorganisation for de frivillige sociale organisationer har i særlig grad påtaget sig rollen med at sikre, at dette fokus fastholdes hos kommunerne.

De frivillige sociale foreninger og Frivilligt Forum peger på, at foreningerne også har en vigtig rolle som interessevaretagere og fortalere for mennesker, der er i situationer, hvor de ikke kan tale for sig selv. Organisationerne repræsenterer interessefællesskaber, der bl.a. kan opstå i et modspil med det etablerede system, og som derfor eksisterer i kræft af at være organiseret uafhængigt af det offentlige.<sup>36</sup>

Foreningerne udgør derfor en afgørende samfundsmæssig platform for demokratisk dannelse via aktivering og medinddragelse, fordi de frivillige aktiviteter udvikles tæt på - eller af - borgerne selv, og derved bidrager til at give borgere medindflydelse på og ejerskab til deres eget liv. I det civilsamfundet er uafhængigt af lovgivningsmæssige krav til indhold, procedurer og målgrupper, har de frivillige derfor langt større handlefrihed og mulighed for at være fleksible og tænke anderledes. Dette betyder i praksis, at frivillige har mulighed for, at nå borgerne og tage hånd om problemstillinger på en måde, der ikke er mulighed for kommunens ansatte. Dette gælder i særlig grad i forhold til ensomhed blandt ældre, hvor opgaven hos forvaltningens udførende medarbejdere er begrænset til at yde en række lovbundne ydelser, og derfor kun i begrænset omfang, kan afhjælpe trivselsproblemer, der handler om manglende social kontakt en ensomhedsfølelse. Til gengæld kan forvaltningen have en vigtig rolle som kontaktfordrer mellem ensomme ældre og relevante frivillige tilbud i lokalområderne, som har helt andre muligheder for at træde ind med aktiviteter og sociale netværk, der kan tage byde ind med kreative og ofte individuelt tilpassede tilbud til resourcesvage, isolerede og ensomme ældre.

### **6.1.3 Organisationer beskytter de frivillige mod pres fra kommunerne**

Et andet argument for at kommunerne skal samarbejde med organisationerne er, at disse spiller en væsentlig rolle som interessevaretagere for de enkelte udøvende frivillige<sup>37</sup> i samarbejdet med kommunerne, og fastholder fokus på det fravær af forpligtigelse, der netop ligger i frivilligheden. I takt med kommunernes pressede økonomi og den bevågenhed frivilligområdet generelt nyder, oplever de frivillige organisationer et stigende pres fra kommunerne med opgaver, de ønsker varetaget af civilsamfundet.<sup>38</sup> Organisationerne har et skærpet fokus på, at kommuner ikke tænker frivillige som supplerende leverandører af ydelser. De udøvende frivillige er ofte netop motiveret af fraværet af forpligtigelse og muligheden for at være kreative i opgaveløsningen. De frivillige organisationer har klare erfaringer med at, hvis kommunerne forsøger at styre de frivillige og overføre foruddefinerede opgaver, kan dette bl.a. have den effekt, at hæmme motivationen hos mange frivillige og dermed undergraver muligheden for at fastholde aktiviteter for bor-

<sup>36</sup> Den frivillige sociale indsats, årsrapport 2010: 9.

<sup>37</sup> De konkrete personer, der fungerer som frivillige i de borgernære aktiviteter. Udførende frivillige er ofte mindre fokuseret på de frivilligpolitiske aspekter af deres indsats.

<sup>38</sup> Se fx: Frivillige sociale organisationers rolle i fremtidens velfærdssamfund – en udgangsbøn, 2008: 14.

gerne. *Frivillighed drives af lyst og dør af tvang*, fremhæver organisationerne, og opfordrer kommunerne til at indbyde til, at opgaver defineres i fællesskab med de frivillige, samt at de frivillige har størst mulig frihed i selve udførelsen af aktiviteter.<sup>39</sup>

#### **6.1.4 Frivillige organisationer understøtter kontinuitet og volumen i samarbejdet**

Erfaringer fra flere kommuner viser, at kommunerne ved at basere samarbejdet med frivillige på en kontakt via etablerede foreninger, bidrager til at understøtte både kontinuitet og volumen i samarbejdet omkring frivillige aktiviteter. Kontinuitet i de frivillige aktiviteter understøttes af foreningerne ved, at disse bl.a. ofte bruger ressourcer på at matche relevante frivillige med de konkrete projekter og borgere. Dette gælder fx ved besøgsvenner, hvor flere foreninger screener de involverede parter forud for etablering af en besøgsvennerelation. Desuden bruger flere foreninger en del ressourcer på at kompetenceudvikle frivillige, hvilket både højner det faglige niveau samt motiverer og skaber ejerskab til aktiviteterne hos de frivillige.

Ift. volumen i samarbejdet har de etablerede foreninger ofte det bedste udgangspunkt for at rekruttere relevante frivillige ift. konkrete projekter. Dels har foreninger en organisatorisk erfaring og et apparat til at rekruttere, og dels vil interesserede frivillige oftere benytte foreningerne end kommunen som adgangsgivere til at indlede et frivilligt socialt engagement. Dog henviser mange foreninger til, at de ønsker, at kommunerne i højere grad understøtter foreningernes rekruttering af frivillige fx via økonomisk støtte til annoncering, afholdelse af temadage mm.

#### **6.1.5 Ønsker til rammer for samarbejdet med kommunerne**

Der er et stort samfundsmæssigt fokus på det velfærdsmæssige potentiale i at styrke samarbejdet mellem kommunerne og civilsamfundet. Organisationerne fastholder, at de har en rolle i velfærdssamfundet, som er langt mere end et supplement til den offentlige sektor, men afviser ikke, at parterne kan mødes om strategiske samarbejdsaftaler, så længe rammerne her for defineres i fællesskab.<sup>40</sup>

Der har gennem en årrække særligt været store forventninger til potentialet ved at udforme samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund med udgangspunkt i *partnerskaber*.<sup>41</sup> Partnerskabsbegrebet repræsenterer imidlertid en paraply af meget forskellige arrangementer, og der findes ingen entydige definitioner af begrebet. Samarbejdsrelation kan dog siges at være baseret på en tre grundlæggende kendetegn:

- At der altid er tale om samarbejde mellem parter fra forskellige sektorer.
- En antagelse om, at kombinationen af parternes forskellige ressourcer og kompetencer skaber nye muligheder og medfører et større udbytte, end hvis parterne arbejder hver for sig.
- Et partnerskab er et gensidigt samarbejde, hvor der ikke er nogen formelle modkrav eller sanktionsmuligheder ved at melde sig ud af samarbejdet.

<sup>39</sup> Professionelle frivillige eller hattedamer?

<sup>40</sup> Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker, 2010: 12.

<sup>41</sup> Ibsen, Bjarne et al (2008): 7.

Partnerskabers formaliseringsgrad og formål varierer og de etableres mhp. både midlertidige og længerevarende samarbejdsaftaler.<sup>42</sup>

Analysen af de frivillige foreningers tilgang, har vist, at en del foreninger i dag er tilbageholdende ift. at bruge selve partnerskabstermen som ramme for samarbejdskonstellationer med kommunerne, uden at det betyder, at organisationerne er afvisende overfor at etablere formaliserede og ligeværdige rammeaftaler. Årsagen her til er, at en del organisationer har haft negative erfaringer med at indgå partnerskaber med kommunerne, idet organisationer har oplevet, at kommuner har set partnerskabsaftaler som en ramme, hvor indenfor kommunen ”overdrager” opgaver til frivillige.

### 6.1.7 Behov for afklaring af roller ved samarbejde

Organisationerne ønsker at indgå i en dialog med kommunerne omkring rammer for og parternes roller i generelle og konkrete samarbejdsformer, da organisationerne netop påkalder sig en afgørende position ift. at sikre at dette sker hensigtsmæssigt og bidrager til, at der skabes vel-fungerende og vedvarende aktiviteter til gavn for borgerne.

Særligt på det sociale område kan der i praksis være et sammenfald mellem frivilliges og det ansatte fagpersonales mål og opgaver. Dette forhold kan skabe en række udfordringer for parternes konkrete samarbejde, særligt når dette finder sted på kommunens matrikler og som en del af hverdagen hos de samme borgere. Både de frivillige og faglige organisationer fremhæver, at dette nødvendiggør, at der altid sker en formel drøftelse og afklaring af roller og grænserne mellem parternes opgavevaretagelse ved det konkrete samarbejde.



Kilde: Staben for Strategi og Analyse, 2012

På den baggrund har FOA og en række andre fagforbund i samarbejde med flere frivillige organisationer, udarbejdet en rammeaftale for sådanne spilleregler, der kan understøtte en dialog om roller mellem de frivillige og det faglige personale i de lokale kontekster, hvor samarbejdet

<sup>42</sup> Ibsen, Bjarne et al (2008): 11.



skal foregå.<sup>43</sup> Ligeledes har bl.a. Ældre Sagen og Frise<sup>44</sup> udtrykt holdninger til, hvad der skal danne ramme om spilleregler for kommunernes samarbejde med de frivillige.<sup>45</sup> Disse sæt af spilleregler kan helt konkret benyttes, når SUFs institutioner og ansatte indgår konkrete samarbejdsaftaler med frivillige aktører, og bidrage som et udgangspunkt for afklaring af rammer, roller og gensidige forventninger.

## 6.2 Ønsker hos frivillige foreninger til det konkrete samarbejde med SUF

Afsnittets observationer og pointer bygger på interviews med en række nøglepersoner i frivillige organisationer, der har erfaring med at samarbejde med SUF. Nogle er placeret i foreningernes centrale ledelsesorganer, mens andre er frivilligkoordinatorer og kontaktpersoner, med konkrete personlige erfaringer fra mødet med forvaltningens ansatte og brugere.

### 6.2.1 Organisationerne vil imødekommes som ligeværdige samarbejdspartner

Som grundlæggende forudsætning for samarbejdet mellem SUF og organisationerne kan styrkes, efterspørger de frivillige foreninger, at der i forvaltningen på alle niveauer, er en forståelse af værdien af at samarbejde med frivilligen, men at civilsamfundet agerer som selvstændig aktør med egne mål og værdier. I tilgangen skal der være en forståelse af, at der på baggrund af aktørernes forskellige ressourcer og forudsætninger, er grundlag for at skabe værdi for borgerne på en måde som ikke er tilstede, når parterne agerer hver for sig. De frivillige organisationer fremhæver, at kommunen skal invitere til at samarbejde uden forventning om, at de frivillige skal udføre på forhånd definerede opgaver. Organisationerne ønsker i fællesskab med forvaltningen at mødes om at definere rammerne for samarbejdet både på centralt og lokalt niveau.

Dialog med fokus på forventningsafstemning og afklaring af roller, opfattes som en grundforudsætning for et samarbejde, og organisationerne efterspørger direkte og konkret dialog med forvaltningen - ikke blot på institutionsniveau som ramme om de enkelte samarbejdsaftaler, men også på central politisk og ledelsesmæssigt plan, med henblik på overordnet afdækning af samarbejdets potentialer og strategiske sigte.

### 6.2.2 Økonomisk understøttelse af foreninger

Organisationerne understreger, at som en fundamental forudsætning for et samarbejde, fordres fra forvaltningens side en forståelse af, at der ikke kan stilles krav til frivillige på samme måde som til ansatte. Dette gælder både krav til målopfyldelse samt i forhold til kontinuitet i de enkelte samarbejdsrelationer. Organisationerne fremhæver, at forvaltningen er nødt til at satse på og prioritere den værdiskabelse som civilsamfundet bidrager med i et samfundsmæssigt perspektiv og for de enkelte borgere, når samarbejdet afstedkommer velfungerende aktiviteter. Forvaltningen skal acceptere, at der er begrænset mulighed for at stille krav om resultatopnåel-

---

<sup>43</sup>Spilleregler – For samarbejde mellem frivillige og professionelle.

<sup>44</sup> Landorganisation for alle frivilligcentre i kommunerne.

<sup>45</sup> Det mener Frise - om grænserne mellem offentligt ansvar og frivilligt engagement (2011), Ældre Sagens Frivilligpolitik (2011) og Hvor langt vil vi gå? Frivilliges samarbejde med det offentlige (2005).

se, dokumentation eller måling af effekt som ved kommunale ydelser, endsiges sikkerhed for udbytte af investerede ressourcer i alle konkrete tilfælde.

Desuden efterspørger særligt de mindre foreninger, at SUF i større grad end i dag er villig til at understøtte frivillige aktiviteter med økonomiske midler på områder, hvor dette er en forudsætning for at foreningerne kan nå ud til borgere, som foreninger og forvaltning har en fælles interesse i at nå. Dette kan fx dreje sig om godtgørelse af transport til ældre, som er isolerede i eget hjem som følge af fysiske eller psykiske barrierer, eller det kan dreje sig om støtte til annoncering i presse mhp. at rekruttere nye frivillige eller udbrede kendskabet til foreningens aktiviteter i lokalområdet.

Evalueringen af projekt Ældres Netværk fra 2010 pegede på, at det for at man opnåede succes med en række ensomhedsrelaterede samarbejdsprojekter, var betydningsfuldt, at der var en økonomisk pulje som kunne søges af organisationerne.<sup>46</sup>

**EKSEMPEL: Drys Ind efterspørger øget finansiering af transport til ensomme ældre**  
Værestedet Drys Ind på Amager er et frivilligt organiseret, socialt tilbud, hvor voksne og ældre kan mødes i stedets café eller deltage i kulturelle og sociale aktiviteter i eller udenfor værestedet. Stedet forsøger at være et tilbud til personer, der oplever uønsket social isolation og ensomhed, fx hjemmeplejemodtagende ældre i egen bolig. Stedet forsøger derfor at motivere ældre til at deltage i aktiviteter ved at bistå med hjælp til transport med taxa, hos ældre der har svært ved at forlade egen bolig af fysiske eller psykosociale årsager. Drys Ind efterspørger øget mulighed for kommunal medfinansiering af transport til ensomme ældre, der skal støttes eller motiveres til at deltage.

### 6.2.3 Organisationerne vil mødes med SUFs medarbejdere i lokale netværk

Det, der konkret opleves som den store udfordring for de frivillige organisationer, er fraværet af kontaktflade til forvaltningens institutioner og ansatte. Organisationerne oplever forvaltningen som lukket og har svært ved at finde vej til relevante aktører ved ønsket om kontakt. Organisationerne efterspørger konkrete organisatoriske strukturer, der understøtter at parterne opnår større kendskab til hinanden og etablerer lokale kontakter. Organisationerne efterspørger adgang til et forvaltningsbaseret netværk med henblik på:

- Organisationerne har brug for konkret kendskab til, hvem der er relevant at samarbejde med, dvs. viden om forvaltningens organisatoriske opbygning i institutioner og enheder og placering af hhv. hjemmepleje, plejeboligheder, forebyggende medarbejdere m.fl.
- Konkrete, lokale netværk skal danne grundlag for det personlige møde mellem organisationerne og forvaltningens medarbejdere. Personlig kontakt, kendskab og et gensidigt tillidsfor-

<sup>46</sup> Evaluering af projektgruppens arbejde i Projekt Ældres Netværk, 2010: 12.

hold er afgørende forudsætning for at parterne motiveres og bliver i stand til at udvikle samarbejdsaftaler.

- Konkrete netværk kan danne grundlag for, at forvaltningens medarbejdere og organisationerne kan opnå kendskab og adgang til hinandens kompetencer og forcer. Organisationerne ønsker bl.a. adgang til den faglige viden og ekspertise, der er til stede i forvaltningen, samt muligheden for at bruge SUF som adgangsgiver til ældre og til at motivere disse til deltagelse i civile fællesskaber og aktivt medborgerskab. Forvaltningens medarbejdere kan gennem det direkte møde opnå større viden om de enkelte organisationers kompetencer ift. at byde ind med fleksible og kreative løsninger, der tager hånd om behov hos fx ensomme ældre, på en måde som professionelle ikke har mulighed for som en del af den lovbundne opgaveløsning.

Forskning og undersøgelser peger på, at udbyggede samarbejdsstrukturer mellem kommuner og frivillige er en af de afgørende forudsætninger for, at konkrete samarbejdsaftaler bliver etableret i praksis.<sup>47</sup>

Store landsorganisationer som Ældre Sagen og Hovedstadens Røde Kors, efterspørger at blive inviteret til at indgå i alle eller flere lokalområdenetværk, da foreningernes aktiviteter i praksis ofte er forankret i de enkelte lokalområder og samarbejde med forvaltningens enheder vil tage afsæt i kontakter der etableres lokalt. En række undersøgelser peger netop på, at en grundlæggende forudsætning for, at kommuner og frivillige organisationer kan skabe frugtbart samarbejde er, at tilrettelæggelsen af samarbejdet sker lokalt, efter lokale ønsker og behov.<sup>48</sup>

#### **EKSEMPEL: Hovedstadens Røde Kors vil gerne ind i flere netværk**

I dag er Hovedstadens Røde Kors (HRK) repræsenteret i Samarbejdsfora for Aktivitet i lokalområde Bispebjerg-Nørrebro, hvilket skyldes, at organisationens hovedkvarter er placeret på Nørrebro. HRK efterspørger muligheden for at skabe kontakt mellem organisationens frivillige og aktiviteter – og forvaltningens medarbejdere og enheder i andre dele af byen, fx ved at indgå i netværk i andre dele af byen.

De mindre foreninger er væsentlige at understøtte for mangfoldigheden i - og fremtidssikring af - foreningslivet.<sup>49</sup> Det er derfor relevant at være opmærksom på, at forvaltningen på forskellige måder også understøtter de mindre, lokale foreninger, bl.a. ved at disse inviteres til at indgå i netværk og dialog omkring perspektiver og rammer for samarbejde med kommunen.

### **6.2.4 Organisationerne ønsker taletid i forvaltningen**

Foruden en egentlig netværksstruktur, der understøtter jævnlige møder efterspørger organisa-

<sup>47</sup> Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker, 2010: 43.

<sup>48</sup> Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker, 2010: 6.

<sup>49</sup> Frivillige sociale organisationers rolle i fremtidens velfærdssamfund – en udgangsbøn, 2008: 29.

tionerne, at forvaltningen understøtter, at civilsamfundet generelt italesættes som samarbejdspartner og synliggøres overfor medarbejderne, i større grad end i dag. Flere organisationer efterspørger at få mere direkte adgang til forvaltningens enheder og medarbejdere, som har kendskab og adgang til de ældregrupper, som de frivillige ønsker at nå ud til. Organisationerne efterspørger muligheden for i større grad end i dag, at sende frivillige ud i de enkelte enheder, fx i hjemmeplejegrupper, på plejeboligheder og hos de forebyggende medarbejdere, med henblik på, dels at formidle direkte viden om tilbud til ældre i lokalområderne, og dels at skabe dialog og opnå personlige, lokale kontakter. Organisationerne foreslår fx at de får konkret tale-tid på fællesmøder blandt de relevante medarbejdergrupper.

### **6.2.5 Tid til opgaven hos de professionelle medarbejdere i SUF**

Flere af organisationernes repræsentanter, som har konkrete erfaringer med at samarbejde med eller skabe kontakt til SUFs medarbejdere, giver udtryk for, at forvaltningen kan opleves lukket og utilgængelig for de frivillige. Dette begrundes bl.a. med, at de frivillige oplever, at de ansatte kun i begrænset omfang ønsker eller har tid til at prioritere opgaven.

Foruden kontakt til forvaltningen på centralt, strategisk niveau og som lokalområdebaseret netværk, efterspørger flere organisationer muligheden for, at der kan skabes lokale møder mellem enkelte frivillige og relevante medarbejdergrupper. Dette forudsætter dog ikke blot, at forvaltningens medarbejdere bakker op om samarbejdets relevans, men også at der i de enkelte dele af SUF kan afses tid til at prioritere mødet med de frivillige, og at de relevante medarbejdergrupper har frihed til at imødekomme de frivillige med en vis fleksibilitet. Flere organisationer oplever, at dette kan være en udfordring i det daglige, fordi forvaltningens medarbejdere opleves som pressede og svære at få i tale. Desuden har organisationer, som deltager i eksisterende netværk, erfaring med, at relevante medarbejdergrupper særligt hjemmeplejens medarbejdere, men også medarbejdere fra plejeboligheder og visitatorer, er svagt repræsenteret.

Al forskning peger på, at det personlige møde og kendskab på tværs af sektorer - organisationer og kommunale enheder - er det, der skaber lokalt samarbejde mellem den frivillige og offentlige sektor.<sup>50</sup> Hvis mødet mellem parterne således i dag begrænses af manglende prioritering eller tidsmæssige ressourcer hos forvaltningens medarbejdere, kan dette forventes at udgøre en væsentlig barriere for at øge samarbejdet.

### **6.2.6 Forvaltningen skal dele sin faglige viden med de frivillige**

De frivillige organisationer efterspørger generelt adgang til forvaltningens faglige viden og professionelle kompetence ift. fagområder, der overlapper med frivillige aktiviteter og projekter. Ved at forvaltningen deler konkret, faglig viden om ældre og sundhedsspecifikke områder med de frivillige foreninger, understøtter forvaltningen konkret, at frivillige aktiviteter opnår en større kvalitet for de ældre, og rammer ind på specifikke og relevante behov hos forskellige ældregrupper. En øget overførsel af fagspecifik viden til de frivillige organisationer understøtter der-

---

<sup>50</sup> Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker, 2010: 44.

ved etablering af samarbejdsprojekter, der både tager afsæt i faglig relevant viden om fx ensomhed og de frivilliges mulighed for at skabe afgrænsede og konkrete tilbud, der tager afsæt i de enkelte ældres særlige behov og individuelle ønsker, på områder hvor kommunens tilbud ikke kan nå ud.

Foruden kontaktskabelse via netværk, kan overførsel af faglig viden til frivillige fx ske ved at:

- SUF afholder informationsmøder og temadage for både professionelle og frivillige.
- Det bliver muligt for frivillige organisationer at inviterer en fagkonsulent med relevant viden ud til fx en temadag for foreningens medlemmer og aktive frivillige.

Begge forslag efterspørges konkret af flere foreninger.

#### **EKSEMPEL: Spisevenner hjælper mod ensomhed**

Kommunerne har en viden om, at ældre kan have stor gavn af at spise sammen med andre. Undersøgelser og erfaringer fra flere kommuner, har påvist, at dette for mange ældre, kan have en effekt ift. både den enkeltes funktionsniveau, humøret og vægten. I flere kommuner har man indgået et samarbejde med bl.a. Ældre Sagen, om at etablere en ordning med spisevenner for hjemmeboende ældre. Dette betyder, at en frivillig kommer hjem til ældre, der bor eller lever alene, og som ofte spiser alene. I et sådant samarbejde kan kommunens fagkonsulenter bidrage med viden om emnet, mens hjemmeplejens medarbejdere kan hjælpe med at identificere, hvor behovet er. De frivillige foreninger kan på den baggrund konkret hjælpe udsatte ældre til at opnå en højere livskvalitet ved at formidle kontakt til en spiseven.<sup>51</sup>

I alle tilfælde vil en organisatorisk ramme, der understøtter, at forvaltningen deler sin faglige viden med frivillige, tillige have en effekt på andre områder. Mødet mellem forvaltningens medarbejdere og de frivillige vil foruden at sikre, at også de professionelle opnå øget indsigt i de ressourcer som frivillige organisationerne byder ind med i et samarbejde, også skabe grundlag for etablering af personlige kontakter og mulige, konkrete samarbejdspartnere.

### **6.2.7 Andre ønsker til forvaltningens organisatoriske rammer**

#### *Lokaler til rådighed for de frivillige*

Flere organisationer peger på, at SUF kan understøtte civilsamfundet og facilitere et samarbejdet med frivillige, ved i størst mulig omfang at stille lokaler til rådighed for frivillige aktiviteter fx ved at gøre kommunens matrikler mest mulig åbne for frivillige organisationer og aktiviteter, eller støtte samarbejdsprojekter med frivillig ved at finansiere lokaleleje.

---

<sup>51</sup> Flere kommuner har med succes etableret et samarbejde med frivillige foreninger omkring spisevenner. Denne aktivitetsform udfordres dog pt. af nogle uafklarede, skattetekniske spørgsmål da kommunen, som en del af aktiviteten giver et gratis måltid mad til de frivillige.

### *Bedre information på kommunens hjemmeside*

Flere organisationer påpeger, at såvel hele Københavns Kommune som SUF, har mangelfulde eller svært tilgængelige informationer om og til frivillige på hjemmesiden. Organisationerne opfordrer til, at Københavns Kommune og SUF opretter en egentlig frivilligportal, der giver relevant og lettilgængelig information om området. Bl.a. efterspørges kontaktoplysninger til relevante medarbejdere eller kontaktholdere, hvis frivillige ønsker at skabe kontakt mhp. muligt samarbejde med SUF.

### *Oversigt over foreninger og tilbud i frivilligt regi*

Flere organisationer efterspørger, at SUF understøtter udformning af en kommunal foreningsoversigt, særligt med informationer baseret på de enkelte lokalområder. Ønsket fra foreningernes side er, at SUF via en oversigt, skal facilitere at forvaltningens medarbejdere opnår bredt kendskab til tilbud og muligheder som kan have relevans, for de ældre de møder i dagligdagen, og på den baggrund formidle kontakt mellem relevante ældre og de frivillige organisationers tilbud.

## 7. Metode

---

### Empiri som ligger til grund for analysen:

#### *Frivillige organisationer:*

- Interview med udviklingskonsulent i Ældre Sagens frivilligafdeling.
- Interview med ældrepolitisk koordinator i Ældre Sagen.
- Interview med sekretariatschef i frivilligafdeling i Hovedstadens Røde Kors.
- Interview med to netværkskonsulenter på frivilligområdet i Hovedstadens Røde Kors.
- Interview med netværkskonsulent i Ældremobiliseringen.
- Interview med formand for Frivilligt Forum.
- Interview med centerleder på aktivitetscenter Sct. Joseph (partnerskabsprojekt med Københavns Kommune).
- Interview med daglig leder på Aktivitetscenter Sløjfen.
- Interview med daglig leder af værestedet Drys Ind på Amager.

#### *Medarbejdere i SUF:*

- Kvalitative interviews med forstandere på tre plejeboligheder (VBH, AMA og IBØ).
- Ældrestabens afdækning af eksisterende samarbejde på samtlige plejeboligheder fra august 2011. Telefoninterviews med 43 forstandere.
- Interviews med tre hjemmeplejeledere (IBØ, BIN og VBH).
- Interviews med tre gruppeledere (IBØ, AMA og BIN).
- Interviews med tre forebyggende medarbejdere (VBH, AMA og IBØ)
- Empiri fra fokusgrupper med sosu-assistenter og -hjælpere fra hjemmeplejen og plejeboligheder foretaget i relation til analyse af ensomhed og barrierer for tidligere flytning i plejebolig.
- Spørgeskemaundersøgelse til kommunens aktivitetscentre.
- Interview med sundhedskonsulent samt motionsvejleder på forebyggelsescenter Vanløse.
- Samtaler og faglig sparring med fagkonsulenter og brobyggere fra Ældrestaben med viden om frivillige aktører på ældreområdet.

### Anden empiri og materiale der inddrages i analysen:

- Aktuell faglitteratur om emnet.
- Relevante undersøgelser og forskning om emnet.
- Materialer om emnet udgivet af frivillige foreninger.

## 8. Litteratur

---

Aktiv og Tryk - hele livet. Et reformprogram for ældrepleje og sundhed i Københavns Kommune. (2011). Sundhed- og Omsorgsudvalget.

Analyse af ensomhed. (2011). Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Den frivillige sociale indsats. Årsrapport 2010, udarbejdet af Center for Frivilligt Socialt Arbejde. Udgivet af Socialministeriet.

Det mener Frise – om grænserne mellem offentligt ansvar og frivilligt engagement. (2011). Frivilligcentre og Selvhjælp, Danmark.

Evaluering af projektgruppens arbejde i Projekt Ældres Netværk. (2010). DPU. København.

Pedersen, Thomas Nicolai. Evaluering af projektgruppens arbejde i Projekt Ældres Netværk. (2010). Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet.

FOA: Pressemeddelelse – Frivillige udfører opgaver de fastansatte burde løse. (2011).

Frivillige sociale organisationers rolle i fremtidens velfærdssamfund – udgangsbøn. (2008). Rådet for frivillige Socialt arbejde.

Hvor langt vil vi gå? Frivilliges samarbejde med det offentlige. (2005). Ældre Sagen.

Håndbog til kommuner om samarbejde med foreninger. (Net-publikation). Center for Frivilligt Socialt Arbejde.

<http://www.frivillighed.dk/Webnodes/Foreningerne+som+samarbejdspartnere/31359>.

Ibsen, Bjarne et al. Offentlige-frivillige partnerskaber omkring børn og fysisk aktivitet. (2008). Syddansk Universitet, Institut for idræt og biomekanik.

Københavns Kommunes frivillighedspolitik. (2011).

National Civilsamfundsstrategi – En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats. Regeringen, oktober 2010.

Pilotundersøgelse af 4 kommuners inddragelse af frivillige. (2010). Frivilligrådet.



Rapport fra arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivillighedspolitikker. (2010).  
Analyser og anbefalinger om samarbejde mellem kommuner, frivillige organisationer og erhvervslivet om løsninger af sociale udfordringer. Socialministeriet.

Professionelle frivillige eller hattedamer. Referat af debatmøde 7.2.2011.

Arrangeret af Cevea i samarbejde med Frivilligt Forum.

<http://www.frivilligtforum.dk/userfiles/files/Professionelle%20frivillige%20eller%20hattedamer.pdf>

Rønne & Lundgren. Notat om anvendelse af frivillig arbejdskraft til løsning af offentlige opgaver. (2011).

Serviceovens vejledning om kvalitet, tilsyn og tilskud til frivillige sociale organisationer. Nr. 12 af 15. februar 2011.

Spilleregler – For samarbejde mellem frivillige og professionelle. (2011). FOA

<http://www.frivilligtforum.dk/userfiles/files/Spilleregler%20september%202011.pdf>

Ældre Sagens Frivilligpolitik (april 2011).