

KS

Velferd i nytt terreng

Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene?

Oppdragsgiver:	KS
Rapportnummer:	R7940
Rapportens tittel:	Velferd i nytt terreng. Hovedrapport
Ansvarlig konsulent:	Per Schanche
Kvalitetssikret av:	Dag Stokland
Dato:	6. juni 2014

Innhold

SAMMENDRAG	7
1.1 BAKGRUNN OG TILNÆRMING	7
1.2 METODE OG DATA	7
1.3 DAGENS SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR OG SOSIALE ENTREPRENØRER	7
1.4 POTENSIALET FOR ØKTE BIDRAG FRA FRIVILLIGE OG SOSIALE ENTREPRENØRER	9
1.5 UTFORDRINGER KNYTTET TIL ØKT SAMHANDLING MED FRIVILLIGE OG SOSIALE ENTREPRENØRER	10
2 BAKGRUNN OG TILNÆRMING	15
2.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	15
2.2 AVGRENSNING AV BEGREPET FRIVILLIGHET	16
2.3 ET HISTORISK RISS AV SAMARBEIDET MELLOM KOMMUNENE OG FRIVILLIG SEKTOR	19
3 METODE OG DATA	23
3.1 INNLEDNING	23
3.2 INNLEDENDE INTERVJUER	23
3.3 OPPSUMMERING AV LITTERATUR	23
3.4 TELEFONINTERVJUER OG WEB-UNDERSØKELSE	24
3.5 STUDIETUR	25
4 DAGENS SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR OG SOSIALE ENTREPRENØRER	26
4.1 INNLEDNING	26
4.2 OMFANG AV SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR OG SOSIALE ENTREPRENØRER	26
4.3 AKTIVITETER OG TILTAK I SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR	30
4.4 HOLDNINGER TIL SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR	34
4.5 AVTALER OM SAMARBEID PÅ NASJONALT NIVÅ	35
4.6 ORGANISERING AV SAMARBEID PÅ KOMMUNALT NIVÅ	36
4.7 RUTINER FOR SAMARBEID	38
4.8 FRIVILLIGHETSKOORDINATOR	41
4.9 FRIVILLIGSENTRAL OG FRIVILLIGHETSRÅD	41
4.10 ØKONOMISKE TILSKUDD	44
4.11 OPPSUMMERING AV FUNN	46
5 POTENSIALET FOR ØKTE BIDRAG FRA FRIVILLIGE OG SOSIALE ENTREPRENØRER	49
5.1 STATLIGE STRATEGIER	49
5.2 KOMMUNALE ERFARINGER	50
5.2.1 Frivilliges rolle i fremtidens omsorgsarbeid	50
5.2.2 Nye aktiviteter	50
5.3 FORHOLD SOM KAN UTLØSE MER AKTIVITET	52
5.4 VIRKEMIDLER SOM KAN UTLØSE NY AKTIVITET	52
5.5 SUKSESSKRITERIER OG FALLGRUVER	53
5.6 ERFARINGER FRA DANMARK	54
5.6.1 Sosiale entreprenørers bidrag til å nå samfunns mål	54
5.6.2 Lovbestemt økonomisk støtte	55
5.7 HVA ER MULIGHETSROMMET?	56

6	UTFORDRINGER KNYTTET TIL ØKT SAMHANDLING MED FRIVILLIGE OG SOSIALE ENTREPRENØRER	58
6.1	UTFORDRINGER KNYTTET TIL AVKLARING AV GRENSEFLATEN MELLOM OPPGAVER UTFØRT AV FRIVILLIGE ELLER SOSIALE ENTREPRENØRER OG KOMMUNEN	59
6.1.1	Kommunale erfaringer	59
6.1.2	Kommunen som ansvarlig for velferdstjenester til innbyggerne	59
6.1.3	Kommunen som tjenesteprodusent	60
6.1.4	Økonomisk kompensasjon	61
6.2	UTFORDRINGER KNYTTET TIL STYRING OG LEDELSE	63
6.2.1	Kommunale erfaringer med ledelse av frivillige	64
6.2.2	Viktige egenskaper i ledelse av frivillige	64
6.3	UTFORDRINGER PÅ STRATEGISK OG OPERATIVT NIVÅ	67
6.3.1	Ledere og ansatte i ulike funksjoner	67
6.4	HVORDAN SKAPE EN GOD "SAMHANDLINGSKULTUR"?	70
6.4.1	Organisatorisk tilrettelegging – hvor avgjørende?	71
6.4.2	Rollefordelingen mellom strategisk og operativt nivå	73
6.4.3	Drøfting av konsekvenser for pleie og omsorg	74
6.4.4	Overordnet planlegging og strategier for samarbeid	76
6.5	UTFORDRINGER KNYTTET TIL REKRUTTERING, OPPLÆRING, VEILEDNING OG OPPFØLGING AV FRIVILLIGE	79
6.5.1	Kommunenes erfaringer med kompetanseheving av egne ledere og ansatte	79
6.5.2	Rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige	80
6.5.3	Tilrettelegge for at medarbeiderne skal samarbeide med eksterne aktører	81
6.5.4	Oppsummering av utfordringer i ledelse og styring for økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører	82
6.6	JURIDISKE UTFORDRINGER OG ETISKE DILEMMA	83
6.6.1	Kommunenes erfaringer	83
6.6.2	Arbeidsgiver har ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø	85
6.6.3	Lovens bestemmelser om taushet omfatter normalt ikke frivillig arbeid	85
6.6.4	Utleveringer av opplysninger etter samtykke	85
6.6.5	Krav om politiattest for frivillige i kontakt med barn og funksjonshemmede	86
6.6.6	Kommunens ansvar for handlinger utført av frivillige	86
6.6.7	Kommunens ansvar for sikkerhet og helse og sikkerhet til frivillige	87
6.6.8	Behov for en samlet juridisk gjennomgang	87
6.6.9	Noen etiske dilemmaer	87

Vedlegg	Vedlegg 1. Notat om juridiske utfordringer
	Vedlegg 2. Motivasjon for og beskrivelse av frivillighet
	Vedlegg 3. Gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger

Forord

Vårt arbeid har hatt som mål å svare på hvordan økt samarbeid om velferdsproduksjon med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene i kommunen, kan være et bidrag for å møte framtidens omsorgsutfordringer, med vekt på kunnskap om de arbeidsgiverpolitiske utfordringene som kan oppstå i dette skjæringsfeltet. Resultatet av arbeidet er dokumentert i denne rapporten.

Arbeidet er blitt utført av et prosjektteam bestående av Håkon Lorentzen, Ragnar Kleiven, Morten Stenstadvold, Svein Lyngroth, Dag Stokland, Kjell Værnor og Per Schanche, med sistnevnte som ansvarlig konsulent. De 6 sistnevnte er ansatt i Agenda Kaupang. Håkon Lorentzen har gjennom flere tiår forsket på utviklingen av frivillig sektor og samhandlingen mellom frivillig sektor og staten og kommunene. Vi har også fått bistand fra Hanne Bjurstrøm i Arntzen de Besche Advokatfirma AS. Bjurstrøm har utarbeidet et eget notat om juridiske utfordringer i samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor. Cathrine Skar fra SoCentral har bidratt som diskusjonspartner for omtalen av sosiale entreprenører i rapportens kap. 5.

Underveis i arbeidet har vi hatt kontakt med flere i KS om ulike sider i prosjektet: Jørgen Rodal, Eva Margrethe Kvalvaag, Jon Anders Drøpping, Christian Hellevang, Kari Hesselberg, Jorunn Leegaard og Dorrit Svenning. Rådmannsutvalget på Agder har vært referansegruppe for prosjektet. Vi takker for hyggelig og nyttig samarbeid med alle vi har møtt.

Stabekk, 6. juni 2014

Agenda Kaupang AS

Sammendrag

1.1 Bakgrunn og tilnærming

Utgangspunktet for rapporten er erkjennelsen av at helse- og omsorgssektoren som følge av at det både blir flere yngre og eldre brukere samtidig som det kan bli knapphet på omsorgsarbeidere, ikke kan løse oppgavene alene i årene som kommer. KS har med utgangspunkt i et arbeidsgiverperspektiv ønsket bistand til en kartlegging, drøfting og analyse av hvordan økt samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører kan være et bidrag til å møte framtidens omsorgsutfordringer og forventet knapphet på helse- og pleiepersonell.

Det var spesielt behov for ytterligere kunnskap om de arbeidsgiverpolitiske utfordringene som kan oppstå i skjæringspunktet mellom kommunal tjenesteproduksjon, frivillig sektor, og sosiale entreprenører, og hvilke krav til kompetanse og ferdigheter som stilles til ledere og fagarbeiderne som skal involvere og jobbe sammen med frivillig sektor og sosiale entreprenører.

Rapporten fokuserer samhandlingen mellom kommunene og frivillige, både enkeltfrivillige og frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører innenfor helse- og omsorgssektoren.

1.2 Metode og data

Prosjektet baseres på følgende former for kunnskapsinnhenting:

- Gjennomgang og oppsummering av relevant litteratur fra forskning, utredninger og styringsdokumenter, herunder litteratur som belyser erfaringer fra Danmark
- Gjennomgang av juridiske spørsmål knyttet til kommunens samhandling med frivillige
- Spørreundersøkelse til 90 kommuner
- Telefonintervjuer med 91 informanter fra 66 kommuner
- Arbeidsseminar med åtte casekommuner
- Analyse av 15 kommunale frivillighetsmeldinger
- Møter og intervju i to danske kommuner (Århus og København), KL (den danske motsvarigheten til KS) og frivillige organisasjoner

De 90 kommunene som utgjør utvalget for spørreundersøkelsen, herunder de 66 kommunene til grunn for intervjuene, er ikke representative for Kommune-Norge. Formålet med dette ikke-tilfeldige (strategiske) utvalget har vært å få erfaringer fra kommuner som antas å ha et, i norsk sammenheng, mest mulig etablert og utviklet samarbeid med frivillig sektor, og som slik sett har erfaringer som andre kommuner kan dra nytte av. Samtidig har vi trukket utvalget for å sikre en viss bredde når det gjelder størrelse og geografi.

Resultatene fra undersøkelsen er derfor ikke representative for situasjonen i norske kommuner i stort. Det er sannsynlig at bildet som fremkommer i denne rapporten, gir et større omfang av og en noe annen organisering av samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor enn det en vil finne for de andre, ikke-undersøkte kommunene.

1.3 Dagens samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører

Frivillige organisasjoner bidrar med mellom 5 000 og 10 000 årsverk innen pleie og omsorg. Rundt 75 prosent av de frivillige bak denne innsatsen er over 50 år. Det er rundt 2 prosent av befolkningen som utfører en frivillig innsats innen området. Frivillig innsats utenom de frivillige organisasjonene er i vekst. Omfanget av denne formen for frivillig innsats er ikke dokumentert.

Til sammenlikning utgjør antall lønnede årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i kommunene rundt 130 000 årsverk. Bidraget fra pårørende utgjør rundt 100 000 årsverk.

Gjennom studien har vi dokumentert seks sosiale entreprenører, og disse er nærmere beskrevet i kapittel 3. Sosiale entreprenører er i dag lite utbredt innen pleie og omsorg. Derimot innebærer ikke det at den innovative effekten disse sosiale entreprenører bidrar med til organisering og innholdet i tjenestetilbudet i pleie og omsorg, er tilsvarende begrenset. For flere av aktivitetene initiert av de sosiale entreprenørene skjer det spredning til andre kommuner, slik at merverdien fra sosiale entreprenører er større enn antallet i denne kartleggingen skulle tilsi.

De vanligste samarbeidsaktivitetene er kulturtilbud rettet mot eldre og kulturelle tiltak for beboere på institusjon, sosiale aktiviteter, besøkstjeneste for institusjonsbeboere og hjemmeboende og dagsentre.

Hvordan oppstår samarbeidsaktivitetene?

Når det gjelder spørsmålet om hvordan ulike samarbeidsaktiviteter har oppstått, er hovedbildet at det ofte har vært representanter for ulike frivillige aktører som har tatt et initiativ til å sette i gang en aktivitet. Kommunen har i forlengelsen, sammen med de frivillige, klart å følge opp initiativet.

Positive holdninger og håndterbare utfordringer

Informantene som har inngått i studien, gir uttrykk for at de vurderer samarbeidet med frivillig sektor som viktig, at holdningene til samarbeidet er positive og at utfordringene er håndterbare. Samtidig beskrives det også ulike situasjoner hvor samarbeidet ikke fungerer som ønsket, og flere informanter vurderer kulturen for samarbeid som ikke godt nok utviklet, verken fra kommunens side eller hos de frivillige.

Avtaler på sentralt og lokalt nivå

KS har inngått en sentral samarbeidsavtale med Frivillighet Norge, som er en plattform for samspill og samarbeid om utvikling av frivillighetspolitikken mellom frivillig og kommunal sektor. Her pekes det på at det kan inngås tilsvarende avtaler på lokalt nivå.

Mangelfull tilrettelegging for samarbeid

Det er rundt 40 prosent av informantene som har svart at kommunen har inngått avtale med frivillige organisasjoner. Vårt hovedinntrykk er at informantene i de kommunene som har en form for avtale, stort sett ser på avtalene som nyttige ved at de bidrar til å avklare forventninger og til å konkretisere innholdet i samarbeidet.

Andre former for kommunal tilrettelegging for samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører rapporteres i vår undersøkelse som mangelfulle og begrenset til et mindre antall kommuner:

- En firedel av kommunene har en frivillighetskoordinator innen pleie og omsorg
- Noen få kommuner har etablert frivillighetsråd
- Svært få kommuner har utviklet rutiner for å møte enkeltfrivillige
- Tiltak for opplæring av egne ansatte og frivillige rapporteres bare i rundt en tidel av kommunene

Vår vurdering er at det ser ut til å være et betydelig potensial for utvikling av overordnede kommunale strategier, retningslinjer og planlegging for samarbeidet med frivillig sektor.

1.4 Potensialet for økte bidrag fra frivillige og sosiale entreprenører

Tilgjengelige kilder viser at den frivillige innsatsen i Norge de siste årene har ligget relativt stabilt, med deltakelse fra 2 prosent av befolkningen.

Vurderingen blant de spurte i kommunene er at "ildsjeler" blant ansatte og utenfor kommunen er de to forholdene som i størst grad bidrar til å utløse aktivitet. En nærliggende anbefaling som følge av denne vurderingen, kan være at kommunene bør legge til rette for at "ildsjeler" kan utføre oppgaver som bidrar til å utløse frivillig aktivitet. Samtidig viser svarene at flere tiltak i egen regi og egne stillinger rettet mot samarbeid vurderes tilnærmet like viktig, herunder også bedre tilskuddsordninger.

Når det gjelder vurderingen hvilke av dagens ulike virkemidler kommunen kan ta i bruk for å styrke frivillig omsorgsarbeid, er det fire forhold som gjennomgående trekkes frem:

- frivilligsentral
- ansatt frivillighetskoordinator
- økt dialog
- gi anerkjennelse

Vår oppsummerende vurdering av intervjuene er at den frivillige aktiviteten bør synliggjøres i kommunens styringsdokumenter og settes ord på av kommunens ledere for å øke den kommunale organisasjonens forståelse for betydningen av samarbeidet med frivillig sektor. Det blir også fremhevet som sentralt å informere om pågående frivillige omsorgsaktiviteter og om frivillige organisasjoner, både innad i kommunene og til de frivillige og sosiale entreprenørene.

Erfaringer fra Danmark er svært relevant i spørsmålet om potensialet for økt samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor. I løpet av den siste åtteårsperioden har det i Danmark vært en nesten firedobling i antall personer som er involvert i frivillig arbeid på det sosiale området. Andelen har økt fra 3 prosent i 2004 til 11 prosent i 2012. Norge ligger som nevnt på rundt 2 prosent.

Hva som kan forklare denne kraftige økningen i antall personer involvert i frivillig arbeid i Danmark, er sammensatt. En del av forklaringen, som også skiller Danmark fra Norge, er at danske kommuner ved en lov fra 2008 er pålagt å samarbeide med sosiale organisasjoner og at det skal settes av midler til frivillig arbeid. Deler av det statlige rammetilskuddet til danske kommuner er satt av til dette samarbeidet. Bestemmelsen bidrar til at alle danske kommuner samarbeider med frivillige på det sosiale området og at alle danske kommuner har ansatt personer som administrerer de økonomiske tilskuddene til frivillige.

I Danmark fremstår begrepet "samskaping" som et nøkkelord for nyorienteringen i samhandlingen mellom det offentlige, forretningslivet og sivilsamfunnet. "Samskaping" er en måte å forandre, utfordre og skape ny innsats på. Snarere enn å erstatte den offentlige velferden, handler det om å fornye den. Et viktig mål synes å være å utløse borgernes ressurser slik at den enkelte kan ta større ansvar for eget liv.

En tilsvarende norsk tenking synes å være i støpeskjeen, med mål om rekruttering og å beholde frivillige i omsorgstjenesten for å sikre økt frivillig aktivitet, og dermed styrke enkeltpersoners sosiale nettverk og redusere ensomhet (NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*).

Vår oppsummerende vurdering er at det er et betydelig potensial for økt samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor innenfor pleie og omsorg. Men utløsning av dette potensialet krever betydelig innsats både fra sentrale myndigheter og organisasjoner,

og ikke minst fra kommunene og den frivillige sektoren selv. For kommunene dreier det seg om å sette noen få, men tydelige resultatmål – og tilhørende rammer/– strategier – for retningen av samarbeidet med frivillige, evne å fange opp initiativ fra frivillig sektor og ikke minst utvikle egen ledelse for å bidra til nytenking i oppgavefordeling og kultur for økt samhandling med frivillig sektor.

1.5 utfordringer knyttet til økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører

Utfordringene kommunen som arbeidsgiver vil kunne stå overfor ved økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører, kan knyttes til fem perspektiver på samarbeidet:

- utfordringer knyttet til avklaring av grenseflaten mellom oppgaver utført av frivillige eller sosiale entreprenører og kommunen
- utfordringer knyttet til styring og ledelse
- utfordringer på strategisk og operativt ledernivå i kommunen
- utfordringer knyttet til rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige
- juridiske utfordringer

Utfordringer knyttet til avklaring av grenseflaten mellom oppgaver utført av frivillige eller sosiale entreprenører og kommunen

Denne studien underbygger inntrykket av at uklare grenser om hva frivillige og sosiale entreprenører kan og bør gjøre, i noen tilfeller vurderes som et problem, men samlet sett ikke vurderes som et stort problem i samarbeidet.

Økt bruk av frivillige og sosiale entreprenører som ikke bare medfører et supplement til den kommunale tjenesteproduksjonen, men at frivillige og sosiale entreprenører utfører tjenester på vegne av kommuner og fylkeskommuner, reiser problemstillinger rundt

- organisering og styring av tjenesteleveransene
- innkjøpsreglement og lov om offentlige anskaffelser
- konkurranseutsetting

Problemstillinger knyttet til at frivillige og sosiale entreprenører utfører oppgaver, enten på eget initiativ eller på vegne av kommunen, har ikke bare en formell og juridisk side, det handler også om politikk og holdninger.

Utfordringer knyttet til styring og ledelse

En grunnleggende utfordring som kan skape usikkerhet i arbeidet med frivillige og sosiale entreprenører, er at kommunale ledere i liten grad kan bruke styringsretten sin og de formelle maktmidlene. I og med at styringsretten ikke i samme grad kan anvendes overfor frivillig sektor, blir lederne i større grad avhengige av gode relasjonelle ferdigheter og evnen til å motivere og inspirere. Både hovedbildet fra denne studien og fra faglitteraturen for øvrig, peker på at viktige lederegenskaper i ledelse av frivillige og samhandling med sosiale entreprenører handler om å motivere for endring, oppmuntre til innovasjon, gi arbeidet og samhandlingen mening, samkjøre mennesker, og sørge for at alle aktører beveger seg i ønsket retning.

Hovedbildet for kommunens ledelse når det gjelder handlinger for å øke samhandlingen med frivillig sektor, ser ut til å bestå av to fallgruver:

- *Overfokusering på det strategiske plannivået*
En fallgrube er overordnede planer uten substans og retning, det vil si at de ikke er tydelige på hva som skal oppnås og/eller at de ikke følges opp av lederne og iverksettes. Noe tabloid formulert er det en tro på at når målet/policyen/strategien/meldingen er formulert som et dokument, så skjer gjennomføringen av seg selv. Det strategiske nivået har gjort sin jobb, og gjennomføringen forventes å komme deretter.
- *Overfokusering på det operative gjørenivået*
Den andre fallgruben er at samarbeidet skjer uten plan og at operativ leder ikke klargjør på hvilke områder frivillige kan bidra. En annen del av denne fallgruben består i at det ikke finnes mål eller rutiner på et strategisk nivå i det hele tatt, og at samarbeidet "privatiseres" til en eller noen få medarbeidere i kommunen. Fallgruben ligger i at samarbeidet dels blir sårbart dersom det er knyttet til en eller noen få personer (sykdom, medarbeidere/"ildsjeler" som slutter). En annen side av en slik "privatiserings"- eller ensidig "ildsjel"-praksis er at kommunen ikke får tilstrekkelig spredning av disse enkeltpersonenes erfaringer og kompetanse til andre seksjoner og virksomheter i kommunen.

Vår vurdering er at en nødvendig forutsetning for god samhandling er at kommunens operative ledere og medarbeidere, som har mest samhandling med frivillige og sosiale entreprenører, utvikler tilstrekkelig kompetanse på hva som kjennetegner frivillige og sosiale entreprenører, deres motivasjon og rammer for innsats. Dette er verken en kontroversiell eller særlig overraskende påstand, men etter vår vurdering – ut fra denne studien – helt grunnleggende.

Mange respondenter i kommunene har erfart manglende tilrettelegging når frivillige tar kontakt med kommunen med ønske om å gjennomføre ulike aktiviteter.

Selv om det er et stort potensial for bedre og økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører via systematisk arbeid med verdier, holdninger og kultur i kommunene, tyder denne studien på at økt satsning på frivillige organisasjoner, enkeltfrivillige og sosiale entreprenører vil kreve økt administrativ kapasitet i kommunene.

Hovedinntrykket er at kommunene ikke har kommet veldig langt eller prioritert den strategiske siden av forholdet til frivillig sektor. På den annen side har flere større kommuner utarbeidet relativt klare mål og omfattende strategier for samarbeidet mellom de to partene. Våre informanter opplever disse strategiene som et nyttig bidrag til retning for og konkretisering av samarbeidet.

Når kommunale ledere og representanter for de frivillige skal utarbeide felles mål for samarbeidet, er det vår erfaring at mål bør knyttes til effekter og resultater for brukerne, og ikke knyttes ensidig til aktiviteter og prosesser for hvordan samarbeidet skal gjennomføres. En prosess med for sterkt ønske om enighet om aktivitets- og prosessmålsettinger (virkemiddel) vil kunne sementere ulike forståelser og føre til, om ikke konflikt, så til en viss gjensidig skepsis og manglende utvikling av samarbeidet. Nøkkelen ligger i kreative og gjensidig utfordrende og løsningsfokusede prosesser, med brukernes behov i fokus – både mellom kommunens ledere og ansatte, og mellom kommunalt ansatte og frivillige og sosiale entreprenører.

Utfordringer knyttet til rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige

Oppsummert i et arbeidsgiverperspektiv kan disse utfordringene kategoriseres under sju tema knyttet til styring og ledelse, fordelt på henholdsvis strategisk og operativt ledernivå:

- målangivelse/ønsket resultat – strategi
- kapasitetsoppbygging

- lederoppfølging
- kommunikasjonsevner
- romslighet
- utholdenhet
- sosiale ferdigheter

Strategisk ledelse

For den strategiske ledelsen i kommunen fremstår fire av disse utfordringene som særlig viktige for å lykkes i å øke samhandlingen med frivillige og sosiale entreprenører:

Målgivelse/strategi

- Utvikle ett, eller noen få, mål (frivillighetsmelding, frivillighetsstrategi) for det administrative samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører.
- Kapasitetsoppbygging
 - o Analyse av hvilke administrative og kompetansemessige ressurser som er nødvendige for gjennomføring av tiltak for å bevege den kommunale organisasjonen i retning av mål(ene)
 - o Avsette ressurser i økonomiplanen

Lederoppfølging

- Følge opp underordnede ledere på dette målområdet, i lederutviklingssamtaler og i virksomhetsstyringen

Kommunikasjonsevner og fokus

- Rådmannsnivået bør i tillegg gi området "samarbeidet kommunene og frivilligheten" oppmerksomhet og innhold på andre arenaer i kommunen enn kun i den mer formelle lederoppfølgingen og virksomhetsstyringen

Operativ ledelse

For operative ledere synes det som om utfordringene særlig er knyttet til:

Kapasitetsoppbygging (internt fokus)

- Sett av ressurser i handlingsplan, dediker medarbeidere i hele eller delte stillinger.
 - o Velg medarbeidere som er motiverte: internambassadører og "ildsjeler"
- Gi rom og tid for opplæring av medarbeiderne, trekk inn erfaringer om samhandling med frivillige og sosiale entreprenører fra andre kommuner eller fra frivillige organisasjoner/sosiale entreprenører
- Utvikle rutiner for og helt konkrete oppgaveløsinger i samarbeidet, i samhandling med egne medarbeidere

Kommunikasjonsevner

- Jobb ut fra brukernes/enkeltbrukernes behov og kvalitet i tjenestene, og legg til rette for at den frivillige får konkrete arbeidsoppgaver
- Forstå hva som kjennetegner de frivillige og de sosiale entreprenørene: deres "drivere" (behov, motivasjon) og begrensninger
- Forstå eventuell motstand/skepsis blant egne medarbeidere
- Inngå avtaler med sosiale entreprenører, med fokus på resultat for brukerne og med stor grad av frihet til handling/utprøving
- Bistå de frivillige i å skaffe seg oversikt over tjenestene, og synliggjør ansvarsområder og organisering
- Arbeid for at oppgavene skal være lystbetonte hos de frivillige
- Vær strukturert, ha gode møter, hold avtaler og følg opp spørsmål når de kommer

Romslighet

- Ikke bli regelrytter på kommunens vegne overfor sosiale entreprenører og i samhandlingen med frivillige: Innovasjon og nye samarbeidsformer utfordrer ofte regelverk og rutiner
- Lytt til de frivillige og sosiale entreprenørene, og vær åpen for nye måter å gi tjenester opp mot brukernes behov
- Ha et løsningsorientert og modig fokus: stimuler og motiver
- Gi anerkjennelse, og arbeid for den frivilliges eierskap til oppgavene
- Det er lov å gjøre feil, det kan vi lære av til neste gang

Utholdenhet

- Ikke gi opp!

Sosiale ferdigheter

- Gi den frivillige trygghet gjennom opplæring og tillit
- Fremhev suksess, og gi konstruktive tilbakemeldinger – også til egne medarbeidere
- Bidra til god stemning, humør løser mange problemer

Juridiske utfordringer

Taushetsplikt er etter norsk lov knyttet til det å inneha ulike former for stillinger og oppdrag. Vi som enkeltpersoner har ikke taushetsplikt om personlige forhold vi måtte få kjennskap til om andre mennesker. Taushetsplikten må utledes av særskilte lovbestemmelser, eller den må følge av særskilt avtale. Flere frivillige organisasjoner krever i dag at frivillige undertegner en taushetserklæring. Den som undertegner, blir avtalerettslig forpliktet av taushetserklæringen. Det er imidlertid utfordringer knyttet til denne praksisen.

Bestemmelsen om lovbestemt taushetsplikt gjelder ansatte og normalt ikke frivillig arbeid. Det er derfor juridisk sett tilfredsstillende å "strekke" eller tolke disse bestemmelsene svært utvidende. Det er heller ikke tilfredsstillende at helsepersonell som samarbeider med frivillige, skal være usikre på om de bryter norsk lov når de utlever opplysninger om en pasient eller bruker.

I mangel av annen klar lovhjemmel synes det i dag fornuftig å satse på samtykke fra dem som har krav på hemmelighold. I mange tilfeller må det kunne legges til grunn et forutsatt samtykke fra den det gjelder, gitt at vedkommende tar imot de tjenestene som den frivillige utfører.

Loven krever at frivillige i kontakt med barn og funksjonshemmede plikter å legge frem politiattest.

Det følger av skadeserstatningsloven § 2–1 at arbeidsgiver har et objektivt ansvar for skade som en arbeidstaker volder forsettlig eller uaktsomt under utøvelsen av arbeid for arbeidsgiveren. Det er naturlig å forstå denne bestemmelsen slik at den også gjelder frivillige omsorgsmedarbeidere. Kommunen vil også etter alminnelige erstatningsrettslige regler kunne bli ansvarlig for slike handlinger.

For sine arbeidstakere plikter kommunen å tegne yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven § 3. Frivillige omsorgsarbeidere vil ikke omfattes av denne definisjonen, og således ikke være omfattet av yrkesskadeerstatningslovens dekningsområde. Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen aldri vil bli ansvarlig for skader som den frivillige påføres gjennom sitt arbeide. Et slikt ansvar må da ta utgangspunkt i alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Noen kommuner har funnet ut at de vil forsikre frivillige mens de deltar i ulike aktiviteter i samarbeid med kommunen.

Selv om de juridiske problemstillingene, med unntak for problemstillingene knyttet til taushetsplikt, på dette området ikke fremstår som veldig utfordrende, synes det likevel å være behov for en helhetlig gjennomgang av alle juridiske spørsmål som oppstår i forbindelse med frivillig arbeid. Særlig vil dette være tilfellet dersom man ønsker at denne typen innsats skal trappes opp og at kommunene aktivt stimulerer til en slik utvikling. Formålet med en slik utredning bør ikke være å gjennomregulere denne typen arbeid. Ved en slik helhetlig gjennomgang vil man imidlertid få identifisert mulig behov for ny regulering, i tillegg til at denne kan danne et grunnlag for utarbeidelse av en mal eller en type "standard kontrakt" for bruk av frivillige.

2 Bakgrunn og tilnærming

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Oppdraget

KS har ønsket bistand til en kartlegging og analyse med utgangspunkt i et arbeidsgiverperspektiv av mulighetene og begrensningene som ligger i samarbeid mellom kommunal tjenesteproduksjon og frivillig sektor, og mellom kommunal tjenesteproduksjon og sosiale entreprenører.

KS viser til at helse- og omsorgssektoren ikke kan løse oppgavene alene i årene som kommer, som følge av det både blir flere yngre og eldre brukere samtidig som det kan bli en knapphet på omsorgsarbeidere. Utredningen "Innovasjon i omsorg"¹ legger stor vekt på betydningen av å mobilisere familien og lokalsamfunnet, og peker på at det er behov å utvikle arbeidsmetoder, driftsformer og organisering som utfordrer medborgerskap.

I mange kommuner har samarbeidet med frivillig sektor kommet høyere på dagsorden de siste årene. I utredningen "Innovasjon i omsorg" brukes begrepet "den andre samhandlingsreformen", som henspiller på målet om å utnytte de sosiale og menneskelige ressursene som finnes i befolkning og samfunn som helhet. Her pekes det på at det er et rom mellom det lovregulerte og profesjonaliserte kommunale ansvaret for tjenestene, og hvordan vi som enkeltmennesker, familie, sosiale nettverk, frivillig organisering, sosialt entreprenørskap og nærsamfunn strir med å håndtere store og små funksjonsvansker.

Mange kommuner har etablert et godt samarbeid mellom pleie- og omsorgstjenestene og aktører i lokalsamfunnet, samtidig som dette samarbeidet kan fornyes og videreutvikles. En sentral utfordring er hvordan kommuner kan samhandle med frivillige ressurser om nye løsninger uten at det skjer på bekostning av grunnleggende velferdsidealer, offentlig ansvar og profesjonelle standarder.

Vår tolkning av mandatet

I tilbudsforespørselen er det reist en rekke problemstillinger på følgende tre områder:

- eksempler på samarbeid og suksesshistorier/utfordringer knyttet til samarbeid
- arbeidsgiverrollen og samarbeid med ansatte om frivillighet og sosialt entreprenørskap
- beskrivelse av endringer i sammensetningen av frivillige som kommuner samarbeider med, og betydningen av endringen for organisering og ansvar

Denne rapporten er bygget opp med sikte på å gi svar på de overordnede spørsmålene som KS her reist i tilbudsforespørselen I tilbudsforespørselen heter det:

"Prosjektet skal kartlegge, drøfte og analysere hvordan økt samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører kan være et bidrag for å møte fremtidas omsorgsutfordringer og forventet knapphet på helse- og pleiepersonell. Prosjektet skal ha et tydelig arbeidsgiverperspektiv."

Videre er det gitt en nærmere beskrivelse av hva som ligger i de arbeidsgiverpolitiske utfordringene:

"Det er spesielt behov for ytterligere kunnskap om de arbeidsgiverpolitiske utfordringene som kan oppstå i skjæringsfeltet mellom kommunal tjeneste-

¹ NOU 2011:11: *Innovasjon i omsorg*

produksjon – frivillig sektor – og sosiale entreprenører, og hvilke krav til kompetanse og ferdigheter som stilles til ledere og fagarbeiderne som skal involvere og jobbe sammen med frivillig sektor og sosiale entreprenører."

KS har nylig lansert en ny arbeidsgiverstrategi², som utdyper disse utfordringene. Her fokuseres det på evnen til utvikling og nyskaping, og det oppfordres til å tenke nytt rundt fordeling av oppgaver. Utgangspunktet er at det økende behovet for velferdstjenester kan medføre ny oppgavefordeling:

"Kommuner og fylkeskommuner vil i fremtiden i større grad måtte samarbeide med andre, eller avgi oppgaver til andre aktører i markedet. Stadig flere kommuner inviterer til og etablerer samarbeid med frivillige for å løse ulike oppgaver. Det tas som forutsetning at frivillighet skal være et supplement til og ikke en erstatning for den offentlige tjenesteproduksjonen. Utfordringen er å anerkjenne frivillighetens egenverdi og måte å agere på. Sosiale entreprenører vil kunne være en ny og viktig samarbeidspartner for kommunesektoren fremover. Organisering av tjenester i samarbeid med frivillige eller sosiale entreprenører vil utfordre arbeidsgiverrollen, og stille nye krav til kompetanse og ferdigheter hos ledere og medarbeidere."

Utgangspunktet for rapporten er både å "kartlegge, drøfte og analysere hvordan økt samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører kan være et bidrag for å møte fremtidas omsorgsutfordringer" og "hvilke krav til kompetanse og ferdigheter som stilles til ledere og fagarbeiderne som skal involvere og jobbe sammen med frivillig sektor og sosiale entreprenører". For å svare på disse spørsmålene har det vært nødvendige å ta opp forhold av organisatorisk karakter og forhold knyttet til egen-skapene for den enkelte leder og medarbeider.

En rekke forhold i arbeidsgiverpolitikken er knyttet til den enkelte medarbeider. Det er samtidig viktig at arbeidsgiverpolitikk blir sett i en bredere organisatorisk sammenheng, slik det er gjort i vårt mandat og i denne rapporten.

Dagens samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører er beskrevet i kap. 3 i rapporten. Her oppsummerer vi empirien som er innhentet i prosjektet, samt kunnskapsstatus på området. Kap. 3 danner grunnlag for drøftingen av potensialet for økt samarbeid i kap. 4 og utfordringer i kap. 5.

2.2 Avgrensning av begrepet frivillighet

Frivillighet – hva er det?

I det følgende gis en nærmere beskrivelse av hvordan begrepet "frivillighet" er brukt i denne rapporten. Termen må sees som en samlekategori som kan knyttes til tre nivåer.

For det første til *frivillig sektor*. Frivillig sektor rommer store og små enheter som er organisert langs en foreningsmodell, som frivillige organisasjoner. De kjennetegnes av frivillig medlemskap, fortjenestefri økonomi og i noen tilfeller et betydelig innslag av ubetalt arbeid fra medlemmene. Til det frivillige feltet regnes også allmennnyttige stiftelser.

For det andre til *frivillige organisasjoner*. Frivillige organisasjoner er ofte organisert som landsomfattende enheter, med et varierende antall lokale lag. Men mange lokale foreninger er også helt uten nasjonal tilknytning. Det finnes mer enn 100 000 lokale lag og foreninger i Norge. Mange frivillige organisasjoner utøver sine funksjoner ved hjelp av lønnet og kompetent arbeidskraft. Slik kompetanse kan inngå i "frivilligheten", men teller ikke som "frivillig arbeid".

² *Skodd for framtida*. Et refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk

For det tredje – og mest relevant i vår sammenheng – blir "frivillighet" assosiert med *en ubetalt arbeidsinnsats i regi av et fellesskap utenfor familien*. Avgrensningen innebærer at ubetalt arbeid i regi av egne familiemedlemmer ikke regnes som frivillig innsats. Tradisjonelt har frivillig, ubetalt arbeid vært utøvd av medlemmene, innenfor frivillige organisasjoner og som *dugnad* i regi av lokalsamfunn, borettslag, båtlag og andre sosiale aktører. De siste tiårene har en økende andel av det frivillige arbeidet foregått uten medlemskap. Såkalte "2-timers frivillige" kan mobiliseres til innsamlinger, aksjoner og enkelthendelser, men også som besøksvenner, lekshjelpere m.m., uten å være medlem i arrangørorganisasjonen.

Frivillige kan også engasjeres av enheter som *ikke* tilhører frivillig sektor. Kommunale sykehjem, **frivilligsentraler** og barnehager kan ta i bruk ubetalt arbeidskraft for avgrensede formål. Det hører til sjeldenhetene at noen jobber ideelt og ulønnet for kommersielle eller fortjenestebaserte aktiviteter. Om slik innsats skulle oppstå, vil også den inngå som "frivillig arbeid".

Prinsipielt ligger det i begrepet "frivillig" at den frivillige innsatsen foregår uten lønnsmessig kompensasjon eller et formelt ansettelsesforhold for den frivillige. Selv om en del aktiviteter i praksis avtalesfester den frivilliges ytelser og forpliktelser, er den frivillige i prinsippet fri til å trekke seg når han/hun selv ønsker det. Blant annet for å sikre et forpliktende engasjement, men også for å rekruttere frivillige, er det mange eksempler på at den frivillige blir tilbudt økonomisk godtgjørelse, da til satser som ligger betydelig under ordinær lønn. Det hender også at folk gjør en frivillig innsats, men mottar en naturalkompensasjon. Hver sommer jobber for eksempel mange unge frivillig på festivaler og konserter, med gratis inngang til arrangementer som belønning. Eksempelene viser at skillet mellom "lønnsarbeid" og "frivillig, ubetalt arbeid" til tider kan være glidende; bruken av termen "frivillig innsats" er slik sett ikke entydig.

I et visst omfang driver frivillige organisasjoner sykehjem og andre omsorgsinstitusjoner. I satellittregnskapet til Statistisk sentralbyrå³ blir slike årsverk registrert som en del av årsverkene innenfor frivillig sektor. Dette er bakgrunnen for at det i statistikken er registrert relativt mange lønnede årsverk i sektoren. Det har imidlertid vært utenfor vårt mandat å se på denne formen for drift, hvor de frivillige organisasjonene opererer som oppdragstaker i konkurranse med andre virksomheter.

Enkelte bedrifter stiller arbeidskraft til disposisjon for kommunene hvor de ansatte får full lønn når de deltar i ulike omsorgsaktiviteter. Denne gruppen kunne slik sett vært holdt utenfor. Kommunen betaler imidlertid ingen lønn, og sett fra kommunens side kan denne typen innsats sidestilles med annen frivillig innsats, og den inngår derfor som grunnlag for denne rapporten.

I helse- og omsorgstjenesteloven heter det at "tjenestetilbudet skal så langt som mulig tilrettelegges og gjennomføres i samarbeid med brukeren eller pasienten". Denne formen for *medvirkning* ligger helt klart utenfor definisjonen av frivillige innsats. Deltakelsen i *brukerorganisasjoner* faller også utenfor definisjonen av frivillig innsats.

I meldingen fra regjeringen om morgendagens omsorg, lagt frem våren 2013, omtaler regjeringen strategier for styrking av pårørendes rolle som omsorgspersoner (jf kap. 2.2). Meldingen er en oppfølging av utredningen "Når sant skal sies om pårørendeomsorg"⁴. Her ble det foreslått at en forsterket omsorgsstønad skulle erstatte dagens omsorgslønn og hjelpestønad, som er en statlig ordning. Det er imidlertid ikke vanlig å regne pårørende som frivillige. Det er heller ikke gjort i denne rapporten.

³ Statistisk sentralbyrå (2012): *Satellittregnskap til nasjonalregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner*.

⁴ NOU 2011:17: *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*

Forståelsen av sentrale begrep

Det finnes ingen entydig definisjon av hvordan de ulike aktørene skal avgrenses. Særlig krevende har det vært å finne hensiktsmessige definisjoner av sosiale entreprenører og sosiale virksomheter. Heller ikke for de andre begrepene foreligger det definisjoner som blir brukt av alle. Vi har valgt definisjoner som fremstår hensiktsmessige for prosjektet, og som samtidig ligger innenfor det som er vanlig i fagmiljøet.

Sosiale virksomheter er private forretningsmessige virksomheter som ønsker å fremme sosiale formål gjennom sitt virke og inntjening.

Sosiale entreprenører og begrepet "sosialt entreprenørskap" har fått økt oppmerksomhet de senere årene, både politisk, i media og innen forskning og utdanning, og flere utdanningsinstitusjoner har blant annet etablert egne studieprogram om emnet.

Sosiale entreprenører er aktører som bidrar til innovasjon innen ulike samfunnsområder, inklusiv pleie og omsorg. Sosiale entreprenører kan finnes blant sosiale virksomheter, frivillige organisasjoner og andre grupper.

Sosialt entreprenørskap som fenomen dreier seg om å utvikle og iverksette nye løsninger på sosiale og samfunnsmessige utfordringer og problemer. Den normative ideen bak begrepet "sosialt entreprenør" er at nye ideer og gjennomføringsevne skal skape en ny driv i fornyelsen og effektiviteten i deler av offentlig sektor (helse- og omsorgssektoren). Ideene kan være både "forretningsinspirerte" og ikke-kommersielle. Virkemiddel som gjerne benyttes, er at målgruppene/brukerne involveres i høy grad, nye nettverk utvikles – da gjerne på tvers av fagfelt og med virksomhetsmodeller der kommunen, brukerne og den sosiale entreprenøren samhandler på nye måter.

Noe forenklet kan en si at sosialt entreprenørskap i sin kjerne kjennetegnes av at

- aktiviteten er rettet mot et sosialt formål og/eller et udekket velferdsbehov
- den sosiale entreprenøren bidrar med nyskapende/innovative løsninger på disse utfordringene
- den sosiale entreprenøren motiveres og drives av å finne og gjennomføre nye løsninger på de sosiale problemene, men også av å utvikle en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten økonomisk levedyktig, uten å være profittmotivert. De er slik sett entreprenørielle (etablering av nye bedrifter)

Sosialt entreprenørskap er samtidig et krevende begrep å definere tydelig, og ikke minst å operasjonalisere: "Uklarhetene knyttet til definisjonen av sosialt entreprenørskap er blant annet et resultat av at begrepet overlapper både den private, den offentlige og den frivillige sektoren. Mens den sosiale entreprenørens mål er å løse problemer som ellers ofte, innenfor den skandinaviske velferdsmodellen, forventes løst av det offentlige systemet, så utgjør den sosiale entreprenøren en hybrid som kombinerer karakteristika vi normalt forbinder med henholdsvis privat og frivillig sektor."⁵

I sin kjerne handler sosialt entreprenørskap om innovasjon og bruk av ulike virkemidler for å bidra til å løse utfordringer knyttet til sosiale og samfunnsmessige forhold. Fordi begrepet er nært knyttet til innovasjon, vil det i noen tilfeller være vanskelig å skille mellom sosialt entreprenørskap og for eksempel pågående utviklingsarbeid, og utvikling i pleie og omsorg i mer tradisjonell forstand.

⁵ DAMVAD (2012): *Utredning om sosialt entreprenørskap*. Utarbeidet av DAMVAD for Nærings- og handelsdepartementet", s. 9

Videre legges det gjerne til grunn at motivasjonen for å drive sosialt entreprenørskap ikke er profitt-drevet, og at nettopp dette skiller den sosiale entreprenøren fra virksomheter som også har en forretningsidé inn mot et sosialt formål eller udekket velferdsbehov (sosiale virksomheter). Dette kan også være et krevende kjennetegn å operasjonalisere.

For en god og bred oversikt over ulike definisjoner og forståelser i faglitteraturen av begrepet "sosialt entreprenørskap", herunder drøftingen av skillet mellom sosiale virksomheter og sosiale entreprenører, vises det til DAMVAD 2012⁶.

Sivilsamfunn: Det er ingen entydig definisjon av begrepet "sivilsamfunnet", men en allmenn oppfatning er at begrepet dekker aktører som ikke er offentlige eller kommersielle. I vår sammenheng er frivillige organisasjoner, enkeltfrivillige og pårørende aktuelle aktører som dekkes innenfor dette begrepet.

Frivillige organisasjoner er ofte organisert som landsomfattende enheter, med et varierende antall lokale lag. Mange lokale foreninger er også uten nasjonal tilknytning. Det finnes mer enn 100 000 lokale lag og foreninger i Norge. Mange frivillige organisasjoner utøver sine funksjoner ved hjelp av lønnet og kompetent arbeidskraft. Slik kompetanse kan inngå i "frivilligheten", men teller ikke som "frivillig arbeid".

Enkeltfrivillige: De siste tiårene har en økende andel av det frivillige arbeidet foregått uten medlemskap. Såkalte "2-timers frivillige" kan mobiliseres til innsamlinger, aksjoner og enkelthendelser, men også som besøksvenner, leksehjelpere m.m., uten å være medlem i arrangørorganisasjonen.

Borgerne: Begrepet kan forstås som innbyggernes rolle som samfunnsmedlemmer.

Pårørende: I loven⁷ er pasientens nærmeste pårørende den personen pasienten selv utpeker, uansett familietilknytning. I praksis vil imidlertid ofte den pårørende være i slekt med pasienten. Det er utenfor vårt mandat å se på kommunens samarbeid med pårørende.

Bedrifter med samfunnsansvar: Bedrifter som på frivillig basis integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift. Slike bedrifter kan blant annet bidra til finansieringen av frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører.

2.3 Et historisk riss av samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor

I Norge oppsto de første frivillige omsorgsorganisasjonene rundt 1840, men helt siden middelalderen hadde religiøst og sivilisert engasjement i omsorg og fattigpleie vært dominerende. Mange av de brede folkebevegelsene som hadde politiske siktemål (som målsaken, arbeiderbevegelsen, avholds- og kvinnebevegelsen), utviklet også omsorgstiltak – gjerne knyttet til rus, eldreomsorg og helseopplysning.

I årene etter 1890 vokste det fram et knippe nasjonale organisasjoner knyttet til helse og sosiale vilkår, noen av dem med sosialt og humanitært verdigrunnlag. *Blå Kors* ble grunnlagt i Norge i 1906, *Norges Blindforbund* i 1910 og *Norges Husmorforbund* i 1915. *Norske Kvinners Sanitetsforening*, grunnlagt i 1896, ble raskt en sentral organisasjon i helse-/sosialsektoren. Den sprang ut av et økt politisk engasjement blant kvinner, samtidig som arbeidsformer og innhold var knyttet til den tradisjonelle kvinnerollen. *Nasjonalforeningen mot tuberkulosen* ble opprettet i 1910, etter initiativ fra legeforeningens tuberkulosekomité. Hensikten var å danne en overordnet,

⁶ Se referansen over

⁷ Pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 bokstav b

koordinerende organisasjon for alt tuberkulosearbeid i landet. Mange organisasjoner oppstod fordi den offentlige sosialpolitikken ennå ikke omfattet viktige reparerende og forebyggende oppgaver.

I Norge kan den første arbeidsdelingen mellom filantropiske sammenslutninger og offentlige myndigheter spores tilbake til de fattigdomsproblemene som oppsto etter 1840. De "verdige trengende" skulle støttes moralsk og hjelpes økonomisk til et bedre liv. I dette arbeidet fikk de lokale fattigkommisjonene en sentral posisjon. Pengeinnsatsen skulle dels komme fra private og dels fra kommunale kilder, og skulle primært ytes som lån (A.L. Seip 1984:71). Men allerede i 1863 ble det utarbeidet en ny fattiglov, og i denne ble skillet mellom verdige og uverdige trengende tatt bort.

I 1870-årene ble igjen tanken om privat fattigpleie reist. Anne Lise Seip hevder at når dette alternativet overhodet ble drøftet, så skyldes det utilstrekkelig kunnskap om det faktiske omfanget. "Det må ha hersket en forestilling om at betydelige midler ble kanalisert til de fattige gjennom frivillige gaver" (A.L. Seip 1984:83). Den private fattigpleien var minimal. Reformidéer som bygget på en omfattende bruk av privat fattigpleie, ble derfor skrinlagt av flere grunner: Hjelpen kunne bli uøkonomisk og urasjonell, og kanskje i siste instans avhengig av offentlig støtte. Noen fryktet også at "... de interessene som ville få ledelsen i slikt privat arbeid, ville være ensidig knyttet til lavkirkelige retninger» (A.L. Seip 1984:85).

I Norge kom altså ansvarsdelingen mellom stat og organisasjoner ikke lenger enn til idéstadiet, og da bare for en kort periode. Den norske filantropien var ikke sterk nok til å bære sin del alene, og de kommunale fattigkassene tok over som lokal fattigforsorgs instans. Fram mot århundreskiftet var den norske veldedigheten i stor grad basert på egenaktiviteter på organisasjonenes grasrot: basarer, lotterier, innsamlinger og andre kilder.

Etter århundreskiftet økte den kommunale innflytelsen over sosiale velferdsordninger, uten at dette innebar en stagnasjon blant organisasjonene (A.L. Seip 1991:26). Det utviklet seg gradvis en arbeidsdeling der frivillige foreninger sto bak institusjoner som ble drevet frivillig, men med støtte fra statlige og kommunale kilder. Slik institusjonsstøtte ble gitt til aldershjem, barnehjem, hjem for ugifte mødre og andre institusjoner innen helse- og sosialsektoren. Organisasjoner fikk et kommunalt pengebeløp under vilkår av at et tilsvarende (eller større) beløp ble skaffet til veie fra egne kilder. Til institusjonsstøtte kunne det også stilles vilkår om at kommunen skulle få styrerepresentasjon.

I årene rundt 1. verdenskrig gikk Oslo kommune inn i en arbeidsdeling med de frivillige sammenslutningene. Menighetene skulle stå for bygging av aldershjem for kommunale midler, mens kommunen selv skulle stå for bygging og drift av pleiehjemmene. Kommunen stilte gjerne opp med rente- og avdragsfrie lån og med tomter, mens organisasjonen sto for bygging og drift. Det var først i 1938/39 at de første kommunale aldershjemmene ble bygget. I 1913 var det 94 foreninger som drev sosialt arbeid i hovedstaden, av disse var 40 knyttet til byens menigheter (Aukrust 1983). Så sent som i 1947 var ca. to tredeler av alle aldershjems plasser innenfor organisasjonenes institusjoner, mens en tredel var kommunale (Raaum 1988:294).

I årene etter 1945 ekspanderte det offentlige velferdsengasjementet på omsorgsfeltet. Politikken overfor de frivillige omsorgsprodusentene kan karakteriseres som inter- venerende. Framfor å legge forholdene til rette for frivillig organisert virksomhet valgte staten å integrere de frivillige velferdstjenestene i den offentlige velferdspolitikken, hvor de ble underlagt profesjonelle standarder.

I omsorgen for psykisk utviklingshemmede sto frivillige, humanitære organisasjoner som en viktig aktørgruppe rundt 1950. Staten forpliktet seg til å betale driftsutgiftene for forpleining i private hjem, en ordning som løste det store behovet for plassering av klienter i årene etter krigen. I 1960-årene kom det en rekke lovreformer som styrket den offentlige kontrollen med frivillige institusjoner. Mot full offentlig refusjon av alle driftsutgifter ble disse underlagt det samme plan- og regelverket som gjaldt for de offentlige institusjonene. Også kompetansekrav, lønnsbetingelser og arbeidsvilkår var felles.

I 1960 startet en omfattende utvidelse av den kommunale hjemmesykepleien. Gradvis ble den frivillige hjemmesykepleien overtatt av kommunale myndigheter. I 1978 hadde ca. 100 kommuner skriftlige avtaler om hjemmesykepleien med frivillige organisasjoner. Senere overtok kommunene ansvaret, og de frivillige organisasjonene falt ut av dette arbeidsfeltet (Raaum 1988:116).

Parallelt med integrasjonen av de frivillig drevne institusjonene vokste det fram nye frivillige tiltak utenfor institusjonssektoren. En rekke *krise- og hjelpetelefoner* ble dannet, i hovedsak som resultat av frivillig engasjement. *Krisesentrene* oppsto i forlengelsen av 1970-årenes kvinnekamp. *Selvhjelpsgrupper* ble formet for å gi psykososial støtte til mennesker i vanskelige livssituasjoner. Økende stoff- og narkotikaproblemer la grunnen for nye organisasjonsdannelser. I 1970 så *Landsforeningen mot stoffmisbruk* dagens lys, i en periode der også tallet på foreninger for funksjonshemmede og andre diagnosegrupper økte sterkt.

De fleste nye organisasjonene fra denne perioden hadde en dobbeltfunksjon. Delvis drev de politisk pressgruppevirksomhet, delvis utviklet de nye, lokale omsorgstiltak, basert på solidaritet og likeverd. Organisasjoner for funksjonshemmede utviklet begrepet "likemannsarbeid": gjensidig støtte mellom likestilte, som kontrasterte den klassiske veldedigheten. Samtidig sank oppslutningen om klassiske religiøse og humanitære omsorgsorganisasjoner.

I 1980-årene oppsto det en internasjonal interesse for blandingsløsninger som kunne trekke veksler på både offentlige og frivillige/sivile velferdsressurser. I Europa ble integrasjon i lokalsamfunnet sett på som en bedre strategi enn institusjonsbehandling. Funksjonshemmede, grupper med psykososiale lidelser, fattige, stoff- og alkoholmisbrukere, ensomme eldre, arbeidsledige med flere hadde behov for tilhørighet, hjelp og omsorg i sin egen lokal- og hjemmesfære. Samtidig var lokale, sosialt integrerende aktiviteter mange steder svakt utviklet, og lite innrettet på å håndtere avvikende personer. Det åpnet for en fornyet interesse for sivile ressurser og innovative blandingsløsninger mellom stat og sivil samfunn.

Men sivile initiativ kan være vanskelige å dirigere i bestemte retninger. De lever sitt eget liv, det er medlemmenes engasjement og interesser som bestemmer hva som skjer. Lokale foreninger styres ikke av myndighetenes etterspørsel, men av medlemmenes behov og ønsker. Fortsatt står mobilisering av ubetalt arbeidskraft til nye omsorgsutfordringer som en stor, uløst utfordring.

Fra rundt 1980 kan vi også spore ny *politisk* interesse for frivillig engasjement i omsorgssektoren. Både nasjonalt og internasjonalt var bakgrunnen delvis et gjennombrudd for nyliberal velferdspolitik, med vekt på pluralisme og nye løsninger. Delvis lå årsaken i en erkjennelse av at velferdsstater vanskelig kan løse alle oppgaver ved hjelp av profesjonsutøver som lønnes over offentlige budsjetter. *Sivilt engasjement*, tuftet på ønsker om å gjøre noe for hverandre, basert på ulønnet innsats, ble på nytt trukket inn i forståelsen av "velferd".

I Norge kan man spore et tidevannsskiftet med NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* (Korvald-utvalget). Her ble de frivillige organisasjonenes historiske bakgrunn og virke presentert på bred basis. På skatte- og avgiftspolitikken område la utvalget fram en rekke reformforslag. De viktigste var knyttet til lettelse i vilkårene for å betale merverdiavgift for allmenntjenende organisasjoner, og til skattereformer. Den sittende regjeringen iverksatte imidlertid ingen endringer på grunnlag av utredningen.

I 1991 ble det, etter initiativ fra Sosialdepartementet, satt i gang et forsøk med *frivilligsentraler*. Etter 3 års prøvedrift av 90 sentraler ble ordningen gradvis utvidet, og i 2014 vil det være ca. 400 sentraler i drift over hele landet. De finansieres som et spleiselag mellom stat og kommune. Knappt halvparten av alle sentraler er kommunalt eid, mens de øvrige er eid av frivillige organisasjoner, andelslag, stiftelser og andre sivile enheter. Blandet eierskap gjør at sentralene overskrider det klassiske skillet mellom stat og sivilsamfunn, de betegnes gjerne som *velferdshybrider*, fordi de verken lar seg klassifisere som foreninger eller offentlig, forvaltningsstyrt aktivitet.

At norske sentraler ble utformet som selvstendige velferdsaktører, ved siden av det øvrige foreningslivet, ga dem en annen profil enn i andre land i Europa. Mens andre land la vekt på at sentralene kun skulle koordinere og stimulere eksisterende lag og foreninger, ble de hos oss et nytt, lokalt ledd, ved siden av de som allerede fantes.

De siste årene har det foregått en diskusjon om hva som skal være *frivilligsentralenes* framtidige rolle. I starten hadde mange mobilisering av frivillig hjelp til individuelle brukere som primær arbeidsoppgave, og departementet satte to årsverk frivillig innsats som vilkår for økonomisk støtte. Men da det statlige ansvaret for sentralene ble flyttet fra Sosialdepartementet til Kulturdepartementet i 2006, endret sentralene karakter. Mange orienterte seg nå mot lokale foreninger i eget nærmiljø, hvor de påtok seg koordinerende oppgaver, lånte ut egne lokaler og generelt bidro som støtte-spillere. I lys av denne utviklingen kan en reise spørsmål om *frivilligsentralene* i framtiden kan fungere som *bindeledd* mellom kommunale instanser og lokale foreninger. En slik rolle vil kunne motvirke uheldig konkurranse mellom "kommunal frivillighet" og "frivillig frivillighet".

Parallelt med denne nyorienteringen foregår det en endring i måten frivillige organisasjoner fungerer på. Etter 1980 skjer det en gradvis endring i forholdet mellom sentral- og lokalledd. Gamle lojalitetsbånd svekkes, organisasjonen er ikke lenger et tilholds-sted "fra vugge til grav", og mange medlemmer ser seg om etter mer attraktive tilbud. Samtidig går sentralleddets moralske myndighet gradvis i oppløsning, og viljen til underkastelse, i tråd med ledelsens påbud, gjør det samme.

I mange organisasjoner var lokalleddet først og fremst til for å implementere den sentralt vedtatte politikken. I verdibaserte organisasjoner lå det ofte uuttalte normer om hvilke andre organisasjoner man burde samarbeide med, og hvilke man burde holde seg unna. Svekkelse av ideologiske fundamenter i alle deler av sivilsamfunnet har bidratt til å fristille lokalt lags- og foreningsarbeid fra krav og påbud fra oven, og har skapt en ny vitalitet for mange lokallag.

Samtidig blir båndene mellom organisasjonenes *sentralledd* og statsforvaltningen stadig tettere. Flere paraplyorganisasjoner har som oppgave å fordele statlige tilskudd til egne medlemsorganisasjoner. På helse-/sosialfeltet mottar mange organisasjoner betydelige tilskudd for å utføre gjøremål for det offentlige. Slike oppgaver bidrar til å viske ut skillet mellom stat og sivilsamfunn.

3 Metode og data

3.1 Innledning

Dette kapitlet gir en beskrivelse av den metodiske tilnærmingen som er brukt for å belyse problemstillingene i prosjektet.

Følgende hovedaktiviteter er gjennomført i prosjektet:

- Fortolkning av oppdraget
- Innledende intervjuer
- Oppsummering av litteratur
- Gjennomgang av 15 kommunale frivillighetsmeldinger
- Telefonintervjuer og webundersøkelse i 90 kommuner
- Besøk i åtte casekommuner
- Studietur til Danmark

Arbeidet har pågått fra januar 2013 til mai 2014. I det følgende blir tilnærmingen i de sentrale aktivitetene i prosjektet nærmere beskrevet.

3.2 Innledende intervjuer

Formålet med intervjuene var todelt. Dels å få innsikt i hvordan aktørene opplever hva som hemmer og fremmer samarbeidet mellom frivillig og kommunal sektor. Dels å identifisere og belyse de arbeidsgiverpolitiske utfordringene som kan oppstå i skjæringspunktet mellom kommunal tjenesteproduksjon, frivillig sektor og sosiale entreprenører ved økende samhandling.

Resultatene av intervjuene ble blant annet brukt som grunnlag for en bredde-kartlegging, i form av en spørreundersøkelse i kommunene. I de innledende intervjuene snakket vi med representanter for følgende kommuner og organisasjoner: Bærum, Kristiansand og Nissedal kommuner, Livsglede for eldre, Norske Kvinners Sanitetsforening, Røde Kors, Homestart, Statens seniorråd, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Norsk Sykepleierforbund.

3.3 Oppsummering av litteratur

Vi har foretatt en gjennomgang av forskning, utredninger og styringsdokumenter som er relevant for rapporten. Uttrekk av litteraturstudien er fordelt på ulike kapitler i rapporten. De gjennomgåtte dokumentene er gjengitt i litteraturlisten bak i rapporten.

Gjennomgang av frivilligmeldinger

Vi ønsket å få et bilde av hvor mange kommuner som har frivillighetsmeldinger. Metoden for å få et grovt overslag var søk på nettet etter "frivillighetsmelding", samt andre kilder som har nevnt meldingene og opplysninger fra de gjennomførte intervjuene. Denne metoden har klare svakheter, men gir en indikasjon. Følgende 20 kommuner har ut fra denne fremgangsmåten, frivillighetsmelding:

Askim, Bærum, Dovre, Kristiansand, Kongsvinger, Kristiansund, Levanger, Nittedal, Namsos, Porsgrunn, Røros, Skien, Skiptvedt, Sortland, Spydeberg, Stavanger, Steinkjer, Trondheim, Verdal, Ålesund

Gitt denne metoden, synes det som at det er en relativt liten andel av kommunene som har utarbeidet slike meldinger. Funnet over kan videre tyde på at små kommuner i liten grad utarbeidet slike meldinger. Disse to vurderingene må tas med en klar reservasjon for den nevnte svakheten i metodikken.

Vi har foretatt en gjennomgang av 15 av de 20 meldingene fra kommunene over.

Meldingene er både rettet mot hvordan kommunene kan styrke den frivillige sektoren og hvordan ulike kommunale tjenester kan samarbeide med frivillig sektor. I vår gjennomgang har vi vært spesielt på jakt etter omtale av samarbeidet mellom frivillig sektor og pleie- og omsorgstjenestene, og i hvilken grad dette samarbeidet er prioritert i samarbeidet med frivillig sektor.

Resultatene av gjennomgangen er omtalt i vedlegg 3. I kap. 5.2.7 blir det gitt en oppsummering av de viktigste funnene fra gjennomgangen.

3.4 Telefonintervjuer og web-undersøkelse

Formålet med intervjuene og web-undersøkelsen har vært å foreta en breddekartlegging av kvantitativ og kvalitativ karakter.

Valg av kommuner er ikke gjort som et tilfeldig uttrekk blant alle norske kommuner. I stedet har vi gjennomgående valgt ut kommuner som i styrende dokument eksplisitt har satset på samarbeid mellom frivillig sektor og pleie- og omsorgstjenestene.

Konkret er det trukket ut kommuner som har

- deltatt i prosjekter i regi av "Byer i Midt-Norge"
- deltatt i prosjektet "Kommuner i dans med frivillige"
- kommuner som har laget en frivillighetsmelding
- kommuner som deltar i nettverket til KS
- kommuner som er nevnt på nettsiden til Frivillighet Norge

Til en viss grad er det overlapp mellom kommunene i disse kategoriene. Det er også lagt vekt på å få med kommuner av ulik størrelse og kommuner fra alle fylker.

Formålet med dette ikke-tilfeldige opplegget har vært å få erfaringer fra kommuner som antas å ha et utviklet samarbeid med frivillig sektor, og som slik sett har erfaringer som andre kan dra nytte av. Samtidig har vi prøvd å sikre en viss bredde når det gjelder størrelse og geografi.

Resultatene fra undersøkelsen er derfor ikke representative for situasjonen i norske kommuner i stort. Det er sannsynlig at bildet som fremkommer med utgangspunkt i disse kommunene, gir et gir et større omfang av og annen organisering av samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor enn det vi ville finne for de andre, ikke-undersøkte kommunene.

Det er ikke alle kommunene som ble kontaktet, som har ønsket å være med i undersøkelsen. Dette henger trolig sammen med at det gjennomføres mange undersøkelser og at det er en viss "tretthet" blant de potensielle informantene. Det samlede frafallet har vært på rundt 15 prosent. Det er i alt gjennomført 91 intervjuer med representanter for 86 kommuner. Blant våre informanter fra telefonintervjuene var det 60 som også har svart på web-undersøkelsen, som gir en svarprosent på 66.

Våre informanter er ledere og stabspersoner sentralt og i virksomhetene. Alle informantene har tilknytning til pleie- og omsorgstjenestene. I noen kommuner har vi flere representanter i ulike posisjoner. Spørsmålene er til en viss grad tilpasset den enkelte informantkategori.

Resultatet fra kartleggingen er fordelt i rapportens ulike kapitler. Alle spørsmålene i telefonintervjuene er merket med kursiv og fortløpende nummerert. I rapporten er det foretatt en kortfattet oppsummering av svarene.

Casekommuner

Formålet med casene var å få dypere innsikt i hva som skal til for å lykkes i samarbeidet mellom ikke-offentlige omsorgsytere / frivillig sektor og kommunale instanser.

Kriteriet for uttrekket av casekommunene var kommuner som ser ut til å lykkes godt i dette samarbeidet.

Følgende åtte kommuner ble valgt:

1. Trondheim kommune (stor kommune med strategi forankret hos ordfører og rådmann)
2. Gran (mellomstor kommune som legger vekt på prinsipielle avveieringer i samarbeidet)
3. Oslo kommune (stor kommune med systematisk tilnærming flere steder i kommunen)
4. Arendal (har erfaring med prosess for samarbeid med frivillig organisasjoner på strategisk nivå)
5. Nissedal (liten kommune, tidligere studert av Trøndelagsforskning som eksempel på kommune med vellykket samarbeid med frivillig sektor)
6. Orkdal (deltatt i satsingen "Byer i Midt-Norge")
7. Vefsn kommune i Nord-Norge (innovativ tenking hvor frivillige deltar i lindrende behandling av døende [Termik])
8. Kristiansand (har arbeidet systematisk, har foretatt en kartlegging av omfanget av frivillig aktivitet for alle sektorer)

Alle kommunene som ble invitert, takket ja til invitasjonen om deltakelse som casekommune.

Vi har besøkt alle de åtte kommunene og gjennomført intervjuer med representanter for følgende aktører:

1. Politikere – ordfører og sentral politiker med kjennskap til pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor
2. Representanter fra strategisk (kommunalsjef eller rådmann) og operativ ledelse (leder[e] sykehjem og leder[e] hjemmetjenester)
3. Frivillighetskoordinator, ansatt fra **frivilligsentral** og eventuelt andre dedikerte frivillighetsressurser i kommunen/personer som arbeider med frivillighet i kommunene

Representanter fra casekommunene ble invitert til å delta i en-to nettverkssamlinger. Program for samlingene omfattet utveksling av erfaringer på tvers av kommunene.

3.5 Studietur

Det ble arrangert en studietur til Danmark i begynnelsen av november 2013. På turen deltok tre representanter for prosjektteamet og en representant fra KS. Et formål med turen var å få en oppdatering av samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor i Danmark. De siste årene har omfanget av dette samarbeidet økt betydelig. Fokus for opplegget og møtene i løpet av studieturen var hva som har bidratt til økningen, og hvordan sentrale aktører har opplevd denne økningen.

Under oppholdet hadde vi møter med representanter for frivilligrådet, KL, København kommune, Århus kommune, MidtLab og Center for frivilligt sosialt arbeid.

Vårt mål var ikke å foreta en helhetlig analyse av situasjonen i Danmark. Derimot har danskenes tilnærming til frivillighet gitt rapporten perspektiver vi anser som interessante for norske kommuner og frivillighet.

I rapporten er det referanser til det som gjøres i Danmark, samt et eget kapittel om de danske erfaringene (kap. 4.6).

4 Dagens samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører

4.1 Innledning

Dette kapitlet oppsummerer våre og andre undersøkelser av dagens samarbeid mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor og sosiale entreprenører. Temaer som blir berørt, er omfang av samarbeid (kap. 3.2), aktiviteter det samarbeides om (kap. 3.3), holdninger til samarbeid (kap. 3.4) og ulike organisatoriske tiltak (kap. 3.5–3.12).

Det er foretatt en oppsummering av funnene i kap. 3.13. Konsekvensene av våre funn for kommunens tilnærming på strategisk og operativt nivå blir drøftet i kap. 3.14. Perspektivet på den frivillige innsatsen med utgangspunkt i kommunen, frivillige organisasjoner, brukerne av tjenester eller innbyggerne i kommunen blir drøftet i kap. 3.15.

4.2 Omfang av samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører

Frivillige årsverk

Frivillige organisasjoner bidrar trolig med mellom 5 000 og 10 000 årsverk⁸ innen pleie og omsorg i norske kommuner. Bidraget fra pårørende på rundt 100 000 årsverk, er nesten like stort som antall lønnede årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (rundt 130 000 årsverk). De frivillige årsverkene utgjør 4 prosent av de lønnede årsverkene i sektoren og 5 prosent av bidraget fra pårørende.

Det er ikke mer enn 2 prosent av befolkningen som utfører en frivillig innsats innen området.

Rundt 75 prosent av de frivillige er over 50 år. Det finnes ikke statistikk for bidraget fra enkeltfrivillige, til tross for at en økende andel av det frivillige arbeidet foregår på denne måten. Nivået på den frivillige innsatsen ser ut til å ligge på et noenlunde stabilt nivå.

I vedlegg 2 er det gitt en beskrivelse av ulik statistisk informasjon om den frivillige innsatsen. Her gjengis også referansene til kildene som er brukt, og en nærmere omtale av usikkerheten knyttet til anslagene over.

Sosiale entreprenører

Til grunn for rapporten har vi intervjuet over 100 personer fra kommunal sektor (se kap. 2). Formålet med intervjuene har blant annet vært å få belyst kommunenes erfaringer med sosiale entreprenører. Det viste seg at begrepet "sosiale entreprenører" var lite kjent blant våre informanter og at sosiale entreprenører slik sett fremstår lite utbredt innen pleie og omsorg. For å få et bredere kunnskapsgrunnlag bygger derfor omtalen av sosiale entreprenører i dette kapitlet på flere kilder enn intervju- og casemetodikken.

I web-undersøkelsen og telefonintervjuene spurte vi informantene om sosiale entreprenører. Her var sosiale entreprenører definert som: "Personer som bidrar med nye løsninger på sosiale utfordringer. Sosiale entreprenører kan arbeide innenfor etablerte bedrifter/organisasjoner eller være i prosess med å etablere egen virksomhet.» Spørsmålet fanger inn de sentrale elementene i definisjonen av sosiale entreprenører lagt til grunn i kap. 1.2.

⁸ Beregningene er gjort med utgangspunkt i satellittregnskapet til Statistisk sentralbyrå og er nærmere omtalt i kap. 2.1 i vedlegg 2

Våre informanter var i liten grad kjent med personer som tilfredsstilte definisjonen på sosiale entreprenører nevnt over. Informantene (91 telefonintervju) i de 86 kommunene omtalte tilsammen to organisasjoner som kan karakteriseres som sosiale entreprenører. Det ene eksempelet er organisasjonen Livsglede for eldre, som var kjent i flere kommuner. Det andre eksempelet er Termik, som er lokalisert i Vefsn kommune. I tillegg til disse to organisasjonene har vi fått kjennskap til ytterligere fire som kan betegnes som sosiale entreprenører. I det følgende blir disse seks organisasjonene omtalt. Disse organisasjonene har startet relativt nylig, og de har innovative løsninger på sosiale problemer innenfor pleie og omsorg. Finanseringen av organisasjonene skjer gjennom markedet, og gjennom støtte fra næringslivet og offentlige budsjetter, og de tilfredsstiller slik sett definisjonen av sosiale entreprenører (se kap. 1.2)

Livsglede for eldre: Livsglede for eldre ble startet i Kristiansand i 2005. Arbeidet ble organisert som en stiftelse i 2007. Organisasjonen har nå 27 lokalforeninger i hele landet. Fylkesmannen har vært en viktig samarbeidspartner. Livsglede for eldre har utviklet en sertifiseringsordning med en tilsvarende tilnærming som tilsynet Fylkesmannen utfører. Ordningen er omtalt som en av fem strategier for frivillighet i stortingsmeldingen om morgendagens omsorg. Stiftelsen er i ferd med å utvikle et opplegg for hjemmeboende eldre. Det synes å ha vært viktig med en formalisering av



samarbeidet med Fylkesmannen og kommunen for å bidra til at arbeidet ikke blir avhengig av enkeltpersoner. Det fremstår som Livsglede for eldre har en god dialog med disse instansene, blant annet ved at fylkeslegen og en kommunaldirektør i Trondheim sitter/satt i styringsgruppen for prosjektet Livsglede-sykehjem.

Lederen av stiftelsen, Sigrid Seppola, uttaler at det har vært viktig at samarbeidet skal være preget av tillit, og at styringen fra de offentlige instansene ikke er for detaljert. Ifølge Seppola må kommunen ha forståelse for at innovasjon tar tid, og slik ha "is i magen".

Termik ble startet som en stiftelse i Mosjøen i 1995. Termik ønsker å støtte alvorlig syke mennesker og deres pårørende, enten de er hjemme, innlagt ved sykehus eller sykehjem. Frivillige besøker også syke innlagt på sykehjem og med et begrenset nettverk.

Prosjektet "Unge frivillige i eldres hverdag" er gjennomført med finansiering av Extra-stiftelsen. Målet for prosjektet har vært å utvikle et opplegg for samarbeid mellom videregående skole og sykehjem som kan fungere uavhengig av hjelp fra Termik. Termik får økonomisk støtte fra Rana kommune og har støttemedlemmer i frivillige organisasjoner og andre. Foreningen utfører i hovedsak oppgaver som det offentlige ikke har kapasitet til å utføre.

Aurora Verksted SA er organisert som et selveid, selvdrevet kooperativ for kunstnere med og uten funksjonshemninger. Aurora Verksted er en sosial virksomhet som ønsker å aktivere arbeidstakere med psykiske lidelser, psykisk utviklingshemming og fysisk funksjonshemming.

Virksomhetsmodellen er å dra nytte av den kreative kompetansen som personer med funksjonsnedsettelse besitter. Omkostningene dekkes delvis av NAV, samt via prosjektmidler fra Helse og rehabilitering. Ambisjonen er imidlertid at virksomheten skal finansieres gjennom salg av kunst- og håndverksproduktene som kunstnerne lager. Arbeidstakernes kompetanse skal sikre at produktene har den nødvendige kvaliteten til at virksomheten på sikt kan drives på markedsvilkår.

Noen AS har spesialisert seg på tjenester til personer med kognitiv svikt, Alzheimers eller annen demenssykdom. Tjenestene omfatter aktivitetstjenester for målgruppen, veiledning for pårørende og omsorgsgivere, avlastning for pårørende, ledsagning og kurs- og folkeopplysningsarbeid. Noen AS reklamerer med at kursene i personsentrert omsorg og nytenking bidrar til ny kunnskap og ny praksis i møte med personer og familier med demens.

Gulljazz: Siden 2003 har Gulljazz arrangert jazzfestival på Majorstutunet bo- og behandlingssenter (Mabo) i Oslo. Fra en sped begynnelse med to band har festivalen nå fem band, som spiller fra tidlig formiddag til sen kveld. Gulljazz vil styrke tilbudet til de eldre på sykehjem. Ideen er at de fortjener et høyverdig kulturtilbud på lik linje med barn, unge og voksne. Gulljazz når ikke bare dem som bor på sykehjemmet. Den har også mål om å sveise familier sammen, skape stolthet til – og kulturelt innhold på – arbeidsplassen, og engasjere mennesker sosialt og på tvers av generasjoner og status.



Det langsiktige målet er at Gulljazz kan arrangeres i tilknytning til jazzfestivaler og festspill i Norge hele sommerhalvåret, som en ambulerende festival for sykehjemsbeboere. Gulljazz har en treårig intensjonsavtale med Kavlifondet. I tillegg vil Gulljazz søke midler fra samarbeidspartnere/sponsorer som passer med profilen. Gulljazz er avhengig av støtte fra det offentlige, næringslivet og private aktører for å gjennomføre festivaler på sykehjemmene.

Ung Omsorg er en svensk sosial virksomhet, som ansetter unge på korte deltidskontrakter til å besøke og være selskap for eldre på pleiehjem eller andre institusjoner for eldre. Dette bidrar til å øke livskvaliteten for de eldre, i tillegg til at 570 unge mennesker både får arbeidsplass og økt forståelse for de eldres vilkår.

Elevbedrift Bærum: Mellom 50 og 70 spreke pensjonister samles ukentlig for å nyte sangkvelder, en bedre middag eller it-kurs i regi av ungdomsbedriften. Før jul serverte de grøt og pepperkaker til 70 pensjonister, ikledd nissekostymer. Aktivitetene er basert på en markedsundersøkelse elevene sendte ut i oppstarten av bedriften, og foregår på de eldres premisser. Imidlertid skjønte de også raskt at samværet i seg selv er vel så viktig. Flere arrangementer er allerede planlagt, men til sommeren må ungdomsbedriften legges ned, da den ikke kan være aktiv mer enn et år. Både i Bærum og i andre kommuner har elevbedriften vakt interesse, og ungdomsbedrifter i Sarpsborg og Grimstad planlegger å starte opp prosjekter inspirert av elevenes dugnadsarbeid.

Frivillige fortjenestebaserte aktiviteter?

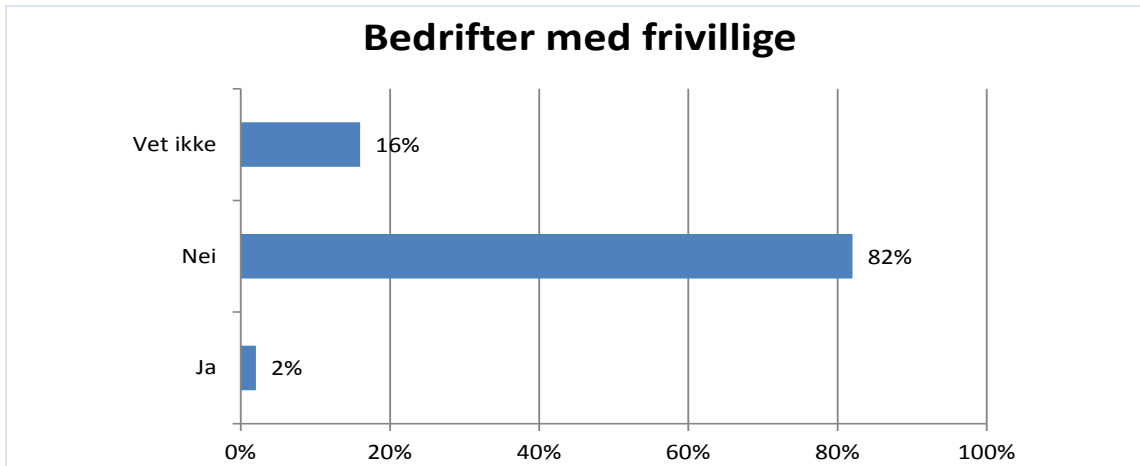


I vår undersøkelse har vi spurt om noen av de nye omsorgsaktivitetene er fortjenestebaserte. I de fleste tilfellene er de nye aktivitetene ikke fortjenestebaserte. Informantene har imidlertid også fortalt om fortjenestebaserte aktiviteter, blant annet når det gjelder ulike former for underholdning på institusjoner hvor utøverne får betalt for innsatsen. Det er også vanlig at kommunene dekker

kostnadene som slike arrangementer medfører, uten at det av den grunn kan kalles "fortjenestebasert".

Bedriftsfrivillighet

I Bærum er det etablert en ordning hvor ansatte i bedrifter lokalisert i kommunen kan arbeide med frivillige aktiviteter i arbeidstiden uten å bli trukket i lønn. Det er uklart om slik innsats kan regnes som frivillig innsats, siden de ansatte får full lønn. Fra kommunens side vil imidlertid en slik innsats fremstå som frivillig innsats. I vår web-undersøkelse stilte vi spørsmål om det er andre kommuner som har etablert tilsvarende ordninger.



Figur 4.1 Andelen kommuner hvor informantene kjenner til sosiale entreprenører eller bedrifter som legger til rette for frivillig innsats i arbeidstiden. Kilde: Egen web-undersøkelse. N = 60 kommuner

Blant våre informanter er det bare en kommune utenom Bærum som har etablert en slik ordning, jf. figuren over. I tillegg er det en kommune til som vurderer å etablere en slik ordning.

Boks: Organisering av samarbeid med bedrifter i Bærum kommune

Oppslagene i Budstikka fra mars 2013 viser flere detaljer om bruken av frivillige fra bedrifter.

Trenger flere bedrifter til byttebørs

Målet er å utveksle gratis tjenester når bedrifter, frivillige og offentlige organisasjoner møtes til Frivilligbørs 7. mars. Men byttebørsen skriker etter flere bedrifter.

– Frivillig arbeid handler om to parter: noen som gir og noen som

får. Det fantastiske er at de som gir synes innsatsen er så givende at de ofte sitter igjen med en veldig positiv opplevelse. Dette er vinn vinn, sier Kirsten Koht, frivillighetsrådgiver i Bærum kommune.

Torsdag 7. mars arrangeres Frivilligbørs i Bærum for fjerde

gang. Næringsliv, frivillige organisasjoner og offentlige tjenester møtes i løpet av noen kveldstimer på Hotel Expo på Fornebu. Her utveksles kontakt for å komme i gang med alt fra praktisk hjelp til snømåking og handling, til transport og underholdning, opplæring i fremmedspråk og foredrag – for

eksempel om eksotisk mat. Foreløpig har 40 frivillige og 30 offentlige meldt seg på, mens bare 15 bedrifter er med.

Rett kobling

– Vi trenger flere bedrifter, jeg håper inderlig at flere forstår hvor bra det er for bedriften og

de ansatte å jobbe gratis for noen som trenger det. Nå er det bare én uke igjen til Frivilligbørs, det er bare å ringe meg, oppfordrer frivillighetsrådgiveren og legger ut om hvordan byttebørsen er en dynamisk, kreativ og morsom møteplass for bedrifter, frivillige organisasjoner og offentlige tje-

Ekstrem oppussing

Givende. Slitte, mørke vegger ved Dønski bo- og behandlingssenter ble lyse og lekre da 50 ansatte fra Hewlett-Packard rykket inn med kost og malingsspann i går. Høyst frivillig. Og helt gratis.

Jeg har følelsen av å vinne i Lotto, sier en strålende fornøyd tjenesteleder Siri Engh ved Dønski bo- og behandlingssenter og smiler inn godluktet av fersk maling og nystekte vaffer. Festen er det 50 ansatte fra Hewlett-Packard (HP) i Bærum som har stått for.

Arbeidsmaur fra HP var i hele går i full sving med malerkoster og ruller. I løpet av én arbeidsdag forvandlet 50 ansatte fra it-bedriften både kantine, dagligstue og en hovedinngang på Dønski. Nær 300 kvadrater med vegg skiftet farge fra dunkelt grønt, grønt og rosa til skinnende hvitt. 1 kilometer mas-

God hjelp
Jeg synes det er veldig kjekt å kunne hjelpe. Det gir en god følelse å gjøre andre glad. Jeg ser at det blir mye finere og at folk setter pris på det jeg gjør. Og så er det mye artigere å male her enn hjemme – det går jo så fort når vi er så mange, sier Henriette Aude fra Heggstad.

Vanligvis jobber hun som prosjektleder i Hewlett-Packard, men i går lot hun datamaskinen stå til fordel for malerkost og gardin-trapp. Det kommer hun til å glede

flere ganger: HP-ansatte oppfordres av arbeidsgiver til å bruke fire arbeidstimer på frivillig arbeid i måneden.

– Det er viktig for oss å gi noe tilbake til samfunnet når vi har ressurser til det, sier Anne Rållén, arbeidsleder for HP-laget på Dønski. Egentlig jobber hun med administrasjon og markedsføring fra basen på Fornebu. Hun forteller at den internasjonale bedriften har lang tradisjon for sosialt arbeid, de låner gjerne bort sine ansatte en arbeidsdag.

– Vi har vært på jakt etter et lokalt prosjekt og ble koblet til Dønski som virkelig ønsket dugnadsinnsatsen vår. Det har fungert kjempebra.

Gavepakke

– Å få pusset opp fellesrommene våre er en slikkelig gavepakke, det betyr utrolig mye for trivselen til oss som bor eller jobber her, sier Siri Engh. Grete Anderdal, som bor på Dønski, nikker og smiler ved synet av stueveggene som har fått to strøk på én dag.

– Det blir mye lysere og finere her nå, sier 77-åringen.

– Før steilet folk når de kom fra møblerte hjem hit til oss – veggene her var ikke malt på over 20 år. Men det var jo ikke så ille at vi kom på kommunens plan for vedlikehold, sier tjenestelederen. Siri Engh håper HP-gjengen kommer tilbake flere ganger, ikke nødvendigvis for å male.

– Tenk hvor mye de kan lære bort til eldre mennesker som ikke er så kjent med internett og data!

Trude Skjerve
trude.skjerve@budstikka.no

Se video på
www.budstikka.no



NYE KOSTER: Tjenesteleder Siri Engh (f.h.) var storfornøyd med å få oppussingshjelp av (f.v.) Anne Rållén, Richard Jung, Randi X

4.3 Aktiviteter og tiltak i samarbeid med frivillig sektor

Tiltak kartlagt i andre undersøkelser

Østlandsforskning foretok i 2011 en nettbasert undersøkelse, hvor det ble spurt om hvilke tiltak som ble drevet i regi av frivillige og tiltak satt i verk av kommunen for å understøtte frivillige. Det kom inn opplysninger om 160 tiltak i 120 kommuner. De vanligste aktivitetene, var besøkstjeneste, sosial aktivisering, kursing og utkjøring av mat.

Utviklingscenter for hjemmetjenester (2011) dokumenterer en kartlegging av omfanget og innhold i frivillige tjenester rettet mot *hjemmeboende mottakere* av kommunale tjenester i Oslo kommune. I rapporten er det omtalt tiltak på følgende områder: senior-senter, **frivilligsentral**, besøkstjeneste, telefontjeneste, transporttjeneste, turgrupper, tilleggstjenester mot egenandel, elev- og studentprosjekter, inn på tunet / grønn omsorg, pårørende som ressurs, Operasjon Ved og noen andre tilbud.

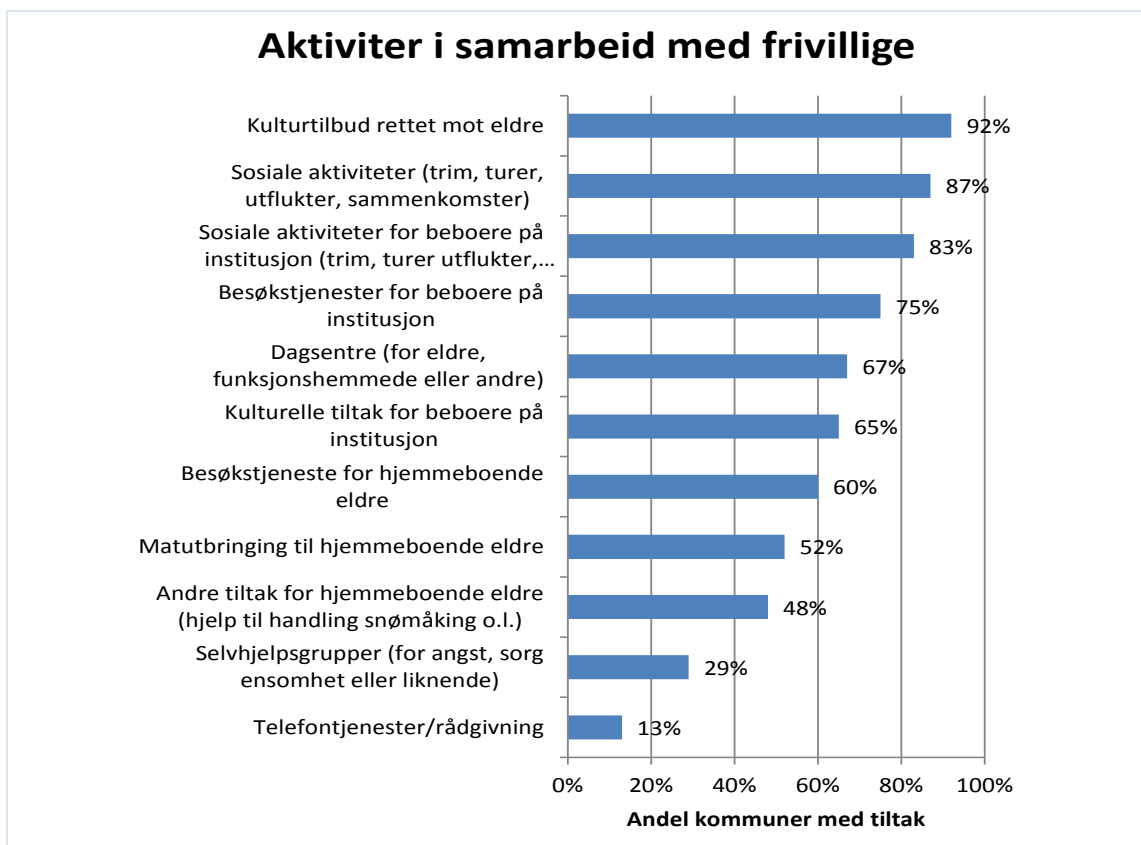
Utviklingscenter for hjemmetjenester (2012) dokumenterer en tilsvarende kartlegging for tilbudet i *sykehjem* som viser at de fleste sykehjemmene samarbeider med frivillige om å lage felles arrangementer for beboerne. Det dreier seg her ofte om hyggekvelder i forbindelse med høytider og konserter, eller annen underholdning. Mer enn halvparten svarer at de også har bistand fra frivillige i forbindelse med turer og arrangementer utenfor sykehjemmet. Besøksvenn til enkeltbeboere og besøk med dyr (ved

Norsk organisasjon for dyreassistert terapi, NODAT) er også hyppig representert. Pårørende-/venneforeninger bidrar ofte ved arrangementer og turer, men har også mer utradisjonelle bidrag, som for eksempel ved til peisen, blomster til kantina, beplantning ute, pynting til jul, arrangere loppemarkeder, dugnader og velkomst for nye beboere.

Anslag antyder at frivillige fra Røde Kors er benyttet av 48 prosent av sykehjemmene, og frivillige fra Lions er benyttet av 60 prosent av sykehjemmene.

Tiltak kartlagt i vår web-undersøkelse

I web-undersøkelsen spurte vi om hvilke typer tiltak kommunen gjennomfører i samarbeid med frivillige. Resultatene for spørsmålet er vist i figuren under.



Figur 4.2 Andel kommuner med ulike frivillige tiltak rettet mot målgruppene eldre, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner).

De vanligste tiltakene er kulturtilbud rettet mot eldre og kulturelle tiltak for beboere på institusjon, sosiale aktiviteter, besøktjeneste for institusjonsbeboere og hjemmeboende og dagsentre, jf. figuren over. I gjennomsnitt har kommunene aktivitet på 8 av de 11 områdene vi spurte om. De kartlagte kommunene, som på grunn av utvalgsmetodikken ikke er representative for alle norske kommuner (se kap. 2), har altså et relativt bredt samarbeid med frivillig sektor innenfor pleie- og omsorgstjenestene.

Vi har ikke spurt hvor ofte de ulike aktivitetene foregår. I telefonintervjuene har vi fått informasjon som tyder på at det er store forskjeller. For eksempel kan en kommune ha aktiviteter på sykehjemmene hver uke, mens det i andre kommuner bare er aktiviteter noen få ganger i halvåret.

I undersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvilke av de eksisterende tiltakene kommunene opplevde som de viktigste.



Figur 4.3 Andelen informanter som rangerer de ulike tiltakene som en av de tre viktigste aktiviteter. Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner).

Som det fremkommer av tabellen over er det *ikke* de områdene som er mest vanlige som blir rangert som de viktigste, jf. figuren over. Informantene i kommunene rangerer utkjøring av mat til hjemmeboende eldre og dagsentre som de to viktigste områdene. Vi ser også at sosiale aktiviteter blir rangert som viktigere enn kulturtilbud og besøktstjeneste.

Hva skal til for at tiltakene blir satt i gang

I undersøkelsen ba vi kommunene om å gi en kortfattet beskrivelse av to viktige aktiviteter, og så beskrive hva de mente er den viktigste grunnen til at disse to aktivitetene har blitt satt i gang. I noen tilfeller hvor aktivitetene har gått over lang tid, har informantene fortalt at de ikke har kjennskap til hvordan aktivitetene startet opp. De har da blitt bedt om si noe om hva kommunen gjør for å videreføre aktiviteten. Noen av informantene oppgitt flere grunner til at de ulike aktivitetene har blitt satt i gang.

Vi har kategorisert svarene fra informantene i åtte kategorier og talt opp svarene i hver kategori. Resultatet av opptellingen er vist i figuren under.



Figur 4.4 Viktigste grunner til utløsning av de mest sentrale aktivitetene. Svarene fra informantene er kategorisert i åtte kategorier. Kilde: Egen web-undersøkelse (N=60 kommuner).

- *Behov som har blitt fulgt opp:* Starten har ofte vært at representanter for ulike aktører har tatt et initiativ til å sette i gang en aktivitet på grunnlag av et registrert behov hos brukerne. Det kan være representanter for Røde Kors, Lions, Norske Kvinners Sanitetsforening, Livsglede for eldre, fylkeskommunen eller sykehjemmet som ønsker å gjennomføre aktiviteter som svar på behov som ikke er dekket. Det sentrale er at kommunen sammen med de frivillige, har klart å følge opp initiativet.
- *Frivilligsentral:* Informantene nevner også eksempler på aktiviteter som er satt i gang av Frivilligsentralen. De kommunale representantene vi har intervjuet, kjenner ikke nødvendigvis til akkurat hva som har skjedd for å utløse aktivitet.
- *Strategisk overordnet:* Enkelte informanter trekker også frem betydningen av tilrettelegging av strategisk karakter i kommunen. Et eksempel er at det har blitt holdt møter med frivillige organisasjoner hvor man har drøftet hvordan frivillige organisasjoner kan bidra til å dekke udekkede kommunale behov. Slike møter er en metode for å fange opp initiativ og udekkede behov. Det synes i disse tilfellene som om det er en sammenheng mellom en strategisk overordnet tilnærming og en mer operativ tilnærming i tjenestene.
- *Koordinering:* Noen informanter mener det er viktig at kommunen har administrativ kapasitet til å koordinere det frivillige arbeidet. De fleste av svarene har pekt på betydningen av at det finnes slik kapasitet på det enkelte sykehjem eller tjenestested. Et par av informantene har fortalt at det er en sentral frivillighetskoordinator som har bidratt til å utløse aktivitet.
- *Verdsetting, dyrking og dialog med frivillige:* Noen har svart at det er av stor betydning at den frivillige innsatsen blir dyrket og verdsatt. Ifølge disse informantene er dette av særlig betydning for at aktivitetene skal bli videreført.
- *Økonomiske tilskudd:* Noen legger vekt på betydningen av økonomiske tilskudd. Disse tilskuddene trenger ikke nødvendigvis være så store. Ofte kan det være tilstrekkelig å dekke utgiftene som aktiviteten medfører. For eksempel kan det være viktig at personer som kjører mat til hjemmeboende eldre, får dekket utgiftene til bruk av bil.

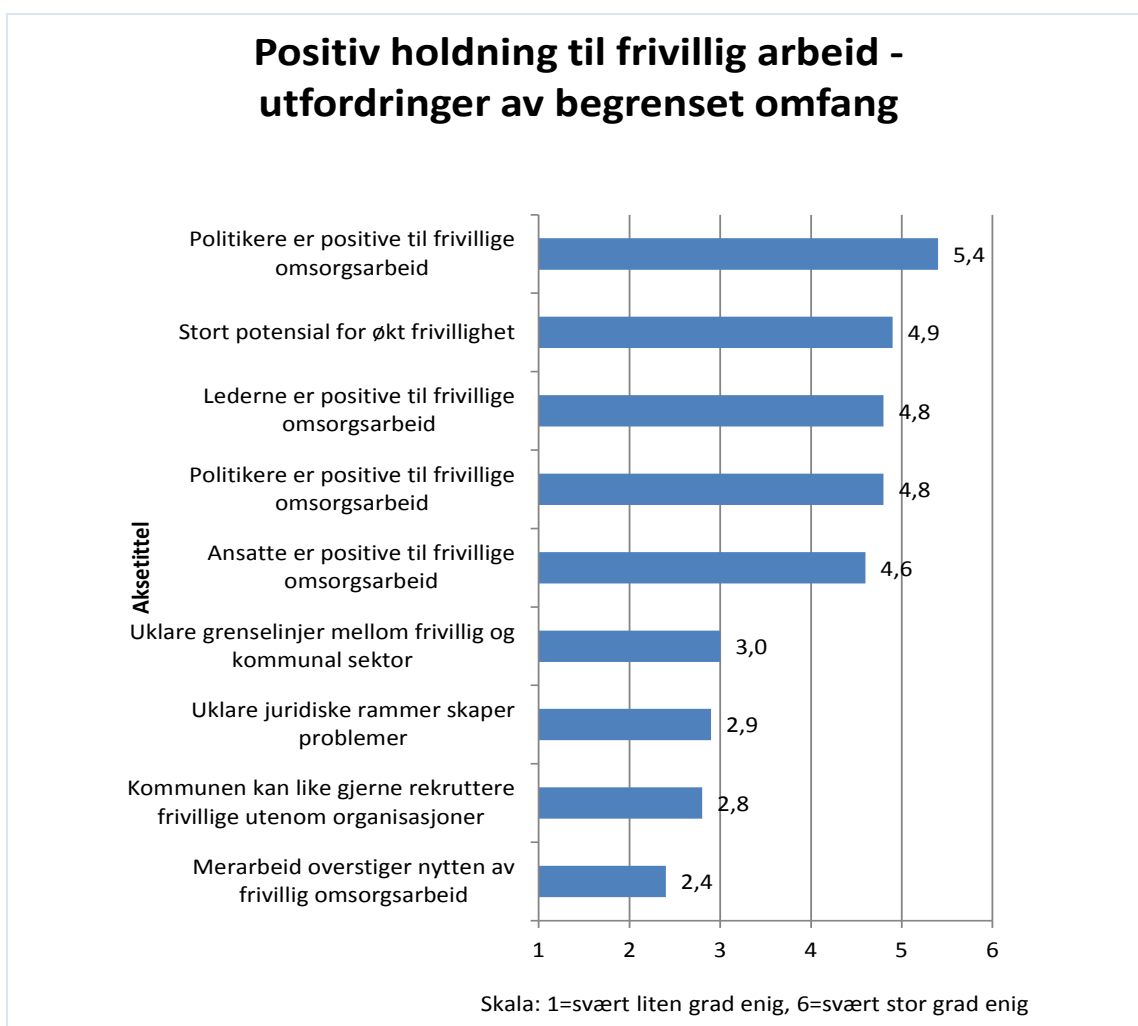
- *Lokaler:* Noen av informantene har fortalt at det har blitt utløst ny aktivitet som følge av at det har blitt stilt lokaler til disposisjon for frivillige organisasjoner. Det kan være gunstig at disse lokalene finnes i tilknytning til omsorgsboliger eller sykehjemmet.

Samlet sett er det vår vurdering at svarene indikerer at det er de frivillige som i dag fremstår som den viktigste pådriveren for ny frivillig aktivitet. Det kan synes som om kommunen selv spiller en mer tilretteleggende rolle, i etterkant av initiativene.

4.4 Holdninger til samarbeid med frivillig sektor

Kartlegging av holdninger

I web-undersøkelsen ble informantene bedt om ta stilling til i hvilken grad de var enige i et sett påstander om samarbeidet mellom de to partene. Resultatene er gjengitt i figuren under.



Figur 4.5 Synspunkter på ulike sider ved samarbeidet mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor. Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner)

Vi har spurt informantene om i hvilken grad de er enig i et sett av påstander om holdningene til samarbeidet med frivillige og utfordringene knyttet til samarbeidet. Hovedbildet er at informantene opplever at samarbeid med frivillige utgjør et viktig supplement (skår 5,4), samtidig som merarbeidet ikke overstiger nytten (skår 2,4). De ulike aktørenes holdninger er svært sammenfallende (liten spredning i svarene), og gir uttrykk for generelt sett positiv / svært positiv holdning til samarbeidet (skår for politikere og ledere på 4,8 og for ansatte på 4,6).

Vår oppsummerende vurdering er at informantene i utvalget erfarer at

- samarbeidet med frivillige er et viktig supplement til dagens kommunale tjenester og velferdstilbud
- potensialet for økt samarbeid vurderes som betydelig
- holdningene til samarbeidet gjennomgående er positive, både hos politikere, ledere og ansatte
- merarbeid knyttet til samarbeid med frivillige vurderes gjennomgående ikke å overstige nytten av samarbeidet
- uklare juridiske rammer og uklare grenser mellom frivillig og kommunal sektor vurderes gjennomgående som verken et stort problem eller et helt fraværende problem (skåre rundt 3, som vil si "verken/eller"). Rundt to tredeler av informantene har gitt en skår på 3 eller lavere, og rundt 10 prosent har gitt en skår på 5 eller 6. Det finnes altså noen som opplever problemer av juridisk karakter. Vi har også spurt informantene om på hvilke områder det er juridiske utfordringer. Svarene på spørsmålet er beskrevet i avsnitt 5.1.

4.5 Avtaler om samarbeid på nasjonalt nivå

Samarbeidsavtale mellom KS og Frivillighet Norge

I 2011 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom KS og Frivillighet Norge. Denne typen avtale er tidligere etablert i land som Storbritannia, Australia, Irland, Kroatia, Danmark, Frankrike, Canada, Estland, Latvia, Litauen, Slovenia og Sverige (kilde: Selle og Strømsnes [2012]). Sommeren 2013 avtalte partene å videreføre en justert versjon av avtalen.

Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for frivillige virksomheter som arbeider for bedre rammevilkår for frivillige organisasjoner og økt forståelse for den frivillige innsatsen i samfunnet. Avtalen blir sett på som en plattform for samspill og samarbeid om utvikling av frivillighetspolitikken mellom frivillig og kommunal sektor.

Partene anbefaler organisasjoner på lokalt nivå og de enkelte kommuner og fylkeskommuner til å etablere tilsvarende samarbeidsplattformer. Det etableres en felles arena i form av jevnlig kontaktmøte mellom Frivillighet Norge og KS, med grunnlag i plattformen.

Avtalen er delt under overskriftene "overordnede prinsipper", "forutsigbare rammebetingelser" og "relasjonen mellom frivillige og kommunen". I det følgende gjengir vi noen av punktene fra avtalene vi anser som særlig relevante i denne rapporten:

- Offentlig økonomisk støtte skal i størst mulig grad gis i form av frie midler, som frivilligheten kan benytte i tråd med egne prioriteringer.
- Frivillig aktivitet skjer først og fremst i et lokalsamfunn, i en kommune. En aktiv og levende frivillig sektor er av grunnleggende betydning for et aktivt og levende lokalsamfunn. Kommunene må tilrettelegge for frivillig sektor, og bør derfor utvikle en egen lokal frivillighetspolitikk.
- En lokal frivillighetspolitikk bør inneholde virkemidler som tilrettelegger for frivilligheten. Eksempler på virkemidler kan være økonomisk støtte, infrastruktur/lokaler/møteplasser, kontakt- og informasjonsmuligheter innad i kommunen.
- Kommuner og frivillige organisasjoner på lokalt nivå kan inngå lokale samarbeidsplattformer, hvor prinsippene for samarbeid nedfelles.
- Det bør utarbeides partnerskap mellom kommuner, frivillige organisasjoner og frivillighets-/nærmiljøsentraler. Sentralene skal fungere som et koordinerende ledd mellom frivillige organisasjoner, og mellom det frivillige og offentlige. Partnerskap vil sikre dialog og samarbeid mellom partene.

- Kommuner bør ha en arena for kontinuerlig dialog med frivillig sektor. En slik arena kan være frivillighetsforum/frivillighetsråd, der alle frivillige organisasjoner i kommunen inviteres til å delta.
- Frivillig sektor bør involveres i planprosesser i de saker det er naturlig.
- Frivillig sektor lokalt må ha en aktiv holdning overfor lokaldemokratiet og bidra til utvikling av nærmiljøet.

På KS' nettsider er avtalen omtalt slik:

"Avtalen anerkjenner at sektorene har ulike roller i samfunnet. Samarbeidet bygger på et prinsipp om at frivillig sektor skal supplere og ikke erstatte offentlige tjenester.

Frivillighet har alltid vært til stede i lokalsamfunnene og er viktige byggesteiner i lokaldemokratiet. Ved å inngå denne avtalen styrker KS muligheten som kommunene allerede har til å ta i bruk denne ressursen på en lokalt forankret måte, tilpasset lokale behov."

Egen samarbeidsavtale mellom Kulturdepartementet og andre aktører

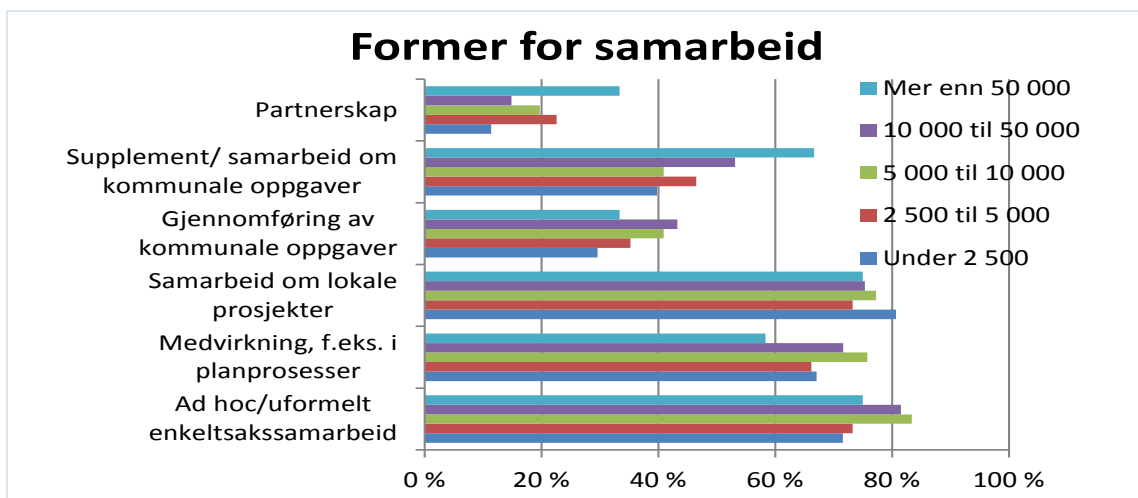
Kulturdepartementet (KUD) har inngått en egen samarbeidsavtale med paraplyorganisasjonene Frivillighet Norge, Hovedorganisasjonen Virke, Ideelt Nettverk og KS Bedrift. Avtalen gjelder primært helse- og sosialfeltet, og legger til grunn at ideell sektor er en viktig samarbeidspartner for offentlig sektor. Avtalen skal bidra til bedre samarbeid mellom staten og ideell sektor. Målet med avtalen er å videreutvikle og forbedre pasienters og brukeres tjenestetilbud.

4.6 Organisering av samarbeid på kommunalt nivå

Kartlegging av ulike former for samarbeid på kommunalt nivå (KMD)

Kommunal organisasjonsdatabase (i regi av KMD) viser at de fleste kommuner har etablert ulike former for samarbeid med frivillige lag og foreninger, og at utviklingen fra 2008 til 2012 har vist en økning for flere av formene for samarbeid. Det har vært en økning i samarbeid om lokale prosjekter, gjennomføring av driftsoppgaver, frivillige supplement til driftsoppgaver kommunen har ansvar for og partnerskap.

Fordeling av former for samarbeid etter kommunestørrelse for 2012 er vist i figuren under.



Figur 4.6 Ulike former for samarbeid mellom frivillige lag og foreninger for kommuner av ulike størrelse. Kilde: KMDs organisasjonsdatabase (spørsmål 38). Egen bearbeiding (N = 349 kommuner).

I underkant av 80 prosent av kommunene har et samarbeid om lokale prosjekter, medvirkning i planprosesser og et ad hoc/uformelt samarbeid i enkeltsaker.

Det er forskjeller mellom store og små kommuner for to samarbeidsformer. De største kommunene benytter partnerskap med frivillige organisasjoner og har et supplement-/samarbeid med frivillige organisasjoner om å løse kommunale oppgaver i langt større grad enn i de mindre/små kommunene. Samtidig er det små/ingen forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder samarbeid om lokale prosjekter og ad hoc/uformelt samarbeid, som også er de to mest benyttede formene for samarbeid.

Samarbeidsavtalen mellom KS og Frivillighet Norge har som tidligere nevnt, et mål om å etablere partnerskap mellom kommunene og frivillig sektor. I 2012 var slike partnerskap etablert i rundt en femdel av kommunene, jf. figuren over.

Vår kartlegging av ulike former for organisatorisk tilrettelegging

Informantene i telefonintervjuene ble spurt om ulike organisatoriske tiltak som kommunen gjennomfører for å sikre et godt samarbeid med frivillig sektor. Svarene er vist i figuren under.



Figur 4.7 Andelen kommuner som har gjennomført ulike organisatorisk tiltak for å sikre en god ramme for samarbeidet med frivillig sektor. Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner).

I ni av ti av våre kommuner er det etablert en **frivilligsentral**, jf. figuren over.

Faste kontaktmøter med frivillige organisasjoner er det eneste andre tiltaket som er etablert i mer enn halvparten av kommunene.

I en femdel av kommunene inngår samarbeidet med frivillige som del av *lederavtaler e.l.* Slike lederavtaler er etablert i kommuner som Asker, Bærum og Trondheim, hvor alle ledere hvert år er forpliktet til å etablere et nytt samarbeid med frivillige.

13 prosent av kommunene har opplæring av egne ansatte i samarbeid med frivillige, og 6 prosent har opplæring av frivillige.

Avtaler: Det er 40 prosent av informantene som har svart at kommunen har inngått avtale med frivillige organisasjoner. I tillegg er det en del kommuner som arbeider med å få slike avtaler på plass.

Det er store forskjeller mellom kommunene i omfanget av avtalene og innholdet i den enkelte avtale. En del kommuner bruker betegnelsen "partnerskapsavtaler" om disse avtalene. En kommune har utarbeidet maler som tjenestestedene kan bruke for avtaler med frivillige organisasjoner. En annen kommune bruker malen til Røde Kors for slike avtaler.

Noen kommuner har formalisert samarbeidet med **frivilligsentralen** i en egen avtale. En begrunnelse som blir gitt, er at avtalen har bidratt til å konkretisere hva kommunen ønsker å oppnå for tilskuddet sentralen mottar fra kommunen.

Noen kommuner stiller krav til organisasjoner som mottar økonomisk støtte. Vi vet imidlertid ikke om i hvilken grad slike krav bygger på en dialog med de frivillige organisasjonene det gjelder. Det er derfor vanskelig å si om kravene inngår som en del av en gjensidig avtale.

Vårt gjennomgående inntrykk er at informantene stort sett ser på avtalene som nyttige, ved at de bidrar til å avklare forventninger og til å konkretisere innholdet i samarbeidet.

Andre undersøkelser av samarbeid på kommunalt nivå

Halvparten av kommunene som svarte på undersøkelsen dokumentert av KS (2010), oppga at de har samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner. Det er imidlertid uklart hvilket samarbeid som har kommet ut av slike avtaler.

Østlandsforskning (2011) har kartlagt kommunenes rekruttering til og oppfølging av frivillig omsorg. Det er gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse som er besvart av enhetsleder, virksomhetsleder eller pleie- og omsorgsleder i 270 kommuner. Undersøkelsen viser at mange kommuner er aktive i rekruttering av pårørende og enkeltfrivillige, og det er etablert samarbeid med frivillige organisasjoner/stiftelser for å øke rekrutteringen. For å gjøre det mer attraktivt å yte frivillig omsorg er de vanligste tiltakene omsorgslønn og avlastning (pårørende) og informasjon både til pårørende og enkeltfrivillige.

Organiseringen av samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og Kristiansand kommune er omtalt i en rapport utarbeidet av Agenda (Agenda 2009). Innenfor omsorg ble kontakten med frivillige ivarettatt av den enkelte resultatenhet. Kontakten med frivillige var blant annet preget av ulike holdninger til frivillige i resultatenhetene. Det var en langt sterkere koordinering innen områder som kultur og idrett enn innen omsorg, både fra kommunens side og blant de frivillige organisasjonene.

4.7 Rutiner for samarbeid

Spørsmål 7: Har kommunen retningslinjer som styrer hvordan kommunens samhandling mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor skal foregå?

Et tema for denne rapporten har vært om kommunen har retningslinjer ut over det som er regulert i overordnede styringsdokumenter (jf. kap. 3.12) og i avtaler (jf. kap. 3.6).

Det er noen få kommuner som har retningslinjer for hvordan ansatte i tjenesten skal samhandle med frivillige (jf. egen boks under, med retningslinjer utarbeidet i Oslo kommune). De fleste av informantene har imidlertid svart at kommunene ikke har slike retningslinjer.

Likevel er det noen kommuner som har overordnede retningslinjer av mer prinsipiell karakter, som blant annet gir føringer for hvilke oppgaver frivillige kan utføre. En god del kommuner har retningslinjer for hvordan taushetsplikten skal håndteres (nærmere beskrevet i kap. 5).

Retningslinjer utarbeidet i Oslo kommune fremgår av boksen på neste side.

Boks: 5-trinnsoppskrift på oppfølging av frivillige, utarbeidet i Oslo kommune

Oppskriften er laget av Heidi Karsrud Nordal fra Bydel Østensjø, Oslo kommune og Anne Romsaas fra Utviklingssenter for hjemmetjenester i Oslo, Bydel Bjerke

1. Rekruttering

- Hva trengs av frivillighet og for hvem? Kartlegg behovet til dine brukere
- Lytt til de ansatte. De som jobber tettest med brukeren kjenner ofte deres behov best
- Hvilken brukergruppe trenger frivillig hjelp? Hjemmeboende, sykehjemsbeboere, brukere av seniorsentre/eldresentre, brukere av grønn omsorg eller turgrupper?
- Hvem skal samarbeide med de frivillige? Hjemmetjenesten, oppfølgertjenesten, sykehjemmet eller seniorsentrene/eldresentrene?
- Hvem koordinerer og hvem er kontaktperson?
- Hva er brukernes konkrete ønsker? Det er ingen vits å etablere tjenester ingen ønsker eller har behov for. Husk at du har taushetsplikt om dine brukere
- Det må være brukerne selv som ønsker kontakt med frivillige, men du kan formidle informasjon og sette dem i kontakt med hverandre
- Skap en kultur i tjenestene der man er opptatt av "hele brukeren" der brukerens behov kan luftes
- Rett fokus mot løsningen – ikke problemet
- Annonser tydelig etter frivillige. Vær konkret i hva du spør om. Eksempel: "vi søker etter frivillige" gir liten respons, mens "vi søker en frivillig kokk to onsdager i måneden mellom kl. 12–14, fra januar til juli" gir god respons
- Mobiliser internt engasjement. Kanskje finnes det ansatte som ønsker å engasjere seg frivillig, eller kanskje de kjenner noen som kunne tenke seg å være frivillig. Har du en ildsjel blant de ansatte?
- Skap attraktive arenaer. Vis frem innhold og omfang på eldresenteret og selg det inn som et klubbhus for voksne. Da sikrer du en bredere rekruttering
- Husk at det er flere generasjoner som deltar og at du skal tilfredsstille alles ønsker

2. Opplæring

- Alle frivillige skal gjennom et intervju. Kartlegg egenskaper og finn ressursene
- Ta høyde for at ikke alle er A4. Skap rom for at alle kan delta
- Alle frivillige skal signere en taushetserklæring og få informasjon om kommunens verdier
- Gjennomfør konkrete opplæringssituasjoner og ha en gjennomgang av rutiner og kultur
- Alle frivillige tildeles en turnus med faste tider/dager

3. Veiledning

- Hold kurs og foredrag for de frivillige om aktuelle problemstillinger
- Fellesmøter/infomøter er en fin arena for å dele erfaringer, få tilbakemelding på opplevelser og skape nettverk
- Ha en-til-en samtaler og vær raus med tilbakemeldinger
- Følg opp den enkelte frivillige både når det gjelder deltakelse og innsats

4. Oppfølging

- Rett fokus mot den enkelte frivillige og ha en god dialog
- Fungerer det? Har den frivillige andre ønsker?
- Vær lydhør for tilbakemeldinger fra brukere
- Sett grenser for ansvar og myndighet for de frivillige, unngå at det utvikler seg "småsjefer"
- Lag sosiale arrangementer for de frivillige – vis at du setter pris på dem

5. Avvikling

- Avslutt et engasjement som ikke fungerer
- Tør å si at noen ikke egner seg. Bruker skal være i fokus.

Husk at det slår tilbake på tjenesten hvis man formidler uegnet frivillighet.

4.8 Frivillighetskoordinator

Enkelte kommuner har opprettet egne stillinger som frivillighetskoordinatorer med ansvar for å koordinere og organisere det frivillige arbeidet.

Østlandsforskning (2011) fant at under halvparten av kommunene hadde en frivillighetskoordinator. I vår undersøkelse fant vi derimot at rundt en firedel av kommunene hadde egne øremerkede stillinger knyttet til samarbeidet med frivillige innen pleie og omsorg, noe som trolig må forklares med at vårt utvalg ikke er tilsvarende representativt. Vårt inntrykk er at slike koordinatorer er mer vanlig i store enn i små kommuner.

Alle sykehjemmene i Oslo har pekt ut en ansatt som en frivillighetskontakt, som bruker deler av sin stilling til frivilligrelatert arbeid (Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester 2012). Disse kontaktene deltar i et nettverk kalt "Forum for frivillighet".

I hjemmetjenesten i Oslo var det i stor grad ildsjeler som drev samarbeidet fremover i de aktive bydelene (Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester 2012). Informantene i undersøkelsen fryktet at det gode arbeidet ville gå tapt ved stillingsendringer og omorganiseringer. De frivillige aktørene etterlyste tydeligere arenaer for samarbeid og faste kontaktpersoner i bydelene som ville gjøre det mulig å utvikle langsiktige strategier for samarbeid. Rapporten anbefaler en utvikling av koordinerende ledd, samarbeidsforum, videreutvikling av **frivilligsentraler** og seniorveileder-tjeneste, hvis disse utfordringene kunne møtes.

Som beskrevet nærmere i kap. 5.3.1, legger Regjeringen opp til økt opplæring av frivillighetskoordinatorer i regi av Verdighetssenteret i Bergen.

4.9 Frivilligsentral og frivillighetsråd

Frivilligsentral

På nettsiden til KUD heter det at **frivilligsentral** er "en møteplass som formidler kontakt mellom mennesker i lokalmiljøet". **Frivilligsentralens** mål er å samordne den frivillige innsatsen som privatpersoner og organisasjoner i kommunen utfører, og dermed styrke og fremme det frivillige arbeidet.

KUD (2010)⁹ har fastsatt egne retningslinjer for organisering og finansiering av **frivilligsentralene**. Her stilles det blant annet krav om at sentralen skal ha vedtekter, oppgaver og myndighet for årsmøte og styre, samt hvilke krav som stilles regnskap.

Videre heter det at statstilskuddet skal brukes til å dekke deler av lønnskostnadene til daglig leder. Maksimalt tilskudd forutsetter daglig leder ansatt i 100 prosent stilling og minimum 40 prosent lokal finansiering av driften. Statstilskuddet skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoners ordinære aktivitet.

Lorentzen (2012) beskriver utviklingen av **frivilligsentralen** fra 1990-tallet og frem til i dag. Stortinget bevilget 30 millioner kroner i 1991 til frivillighetssentraler til forsøk med utprøving av den praktiske modellen for mobilisering av frivillig arbeid, hovedsakelig innen omsorgssektoren. Over tid har det skjedd endringer i hvordan statlige myndigheter ønsker at sentralene skal fungere. I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* het det at regjeringens mål var å utvikle sektorovergripende nærmiljøsentraler med stor bredde i de tiltakene sentralene engasjerte seg i, og hvor kultur- og fritidstiltak skal stå like sentralt som sosiale omsorgstiltak.

⁹ KUD (2010): *Retningslinjer for frivilligsentraler/nærmiljøsentraler*

I 2012 var det etablert rundt 360 sentraler i landet. Blant kommunene vi intervjuet, var det 90 prosent som hadde en frivilligsentral.

Lorentzen har gjennomført casestudier i 20 sentraler hvor han ser på såkalte kritiske momenter¹⁰. Han peker på ti kritiske momenter: forankring, eierskap, fødsel, lokale forventninger, styring og styringsstruktur, samarbeid og verdier, økonomi, integrasjon, lokaler og daglig leder. Han konkluderer med at daglig leders kompetanse og utforming av egen rolle er spesielt viktig. Det pekes på at det i dag ikke finnes noe nasjonalt organ som kan bearbeide erfaringer og bidra til utvikling av rollen som daglig leder. Selv om mange viser stort engasjement og gjør en uvurderlig jobb, kan det likevel tenkes at kompetanseheving vil kunne styrke sentralenes rolle i lokalsamfunnet.

Tabellene under gir informasjon om målgruppe og aktiviteten til sentralene (Lorentzen 2012):

Tabell 13. Aktiviteter etter eierform. Prosentandel som oppgir at de har aktiviteter.

	Sivilt eierskap	Kommunalt eierskap
Kurs/aktiviteter for eldre	78	80
Hobby/fritidsaktiviteter for eldre	79	75
Turer/utflukter for eldre	73	68
Tiltak/aktiviteter for barn/unge	68	68
Sosiale tiltak for innvandrere	58	65
Telefontjenester, råd og veiledning	42	46
Tiltak for småbarnsforeldre	38	39
Tiltak/aktiviteter for funksjonshemmede	33	30
Andre selvhjelpsgrupper	25	28
Tiltak/aktiviteter for enslige mødre	14	18
Selvhjelp for angst, ensomhet, isolasjon	12	13
Selvhjelp for sorg	9	9
Selvhjelp for spiseforstyrrelser	3	2

Tabell 8. Prosentandel sentraler som har en eller flere aktiviteter for bestemte målgrupper

Aktiviteter	Prosentandel
Telefontjenester, råd, veiledning	56
Tiltak for småbarnsforeldre	39
Sosiale tiltak for innvandrere	39
Selvhjelpsgrupper	34
Tiltak for barn og unge	32
Tiltak for funksjonshemmede	32
Turer/utflukter for eldre	29
Hobby/fritidsaktiviteter for eldre	22
Andre aktiviteter for eldre	21
Tiltak for enslige mødre	16

Det er altså andre målgrupper enn eldre og funksjonshemmede som er de viktigste målgruppene for sentralenes aktivitet.

¹⁰ Lorentzen, Håkon (2012), *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4.

Trøndelag Forskning og Utvikling (2012) konkluderer med at **frivilligsentraler** er en viktig koordinator og arena for organisering av frivillig arbeid i kommunene, spesielt for personer uten organisasjonstilknytning.

Frivilligsentralene var også et tema i casekommunene. Vi har spurt informantene i casekommunene om profilen til sentralene og rutiner for å følge opp enkeltfrivillige. Svarene, som er vår oppsummering og kategorisering av intervjuene med informanter i ulike kommuner, illustrerer bredden og ulikheten i praksisen når det gjelder profilen til sentralene og rutinene for å følge opp enkeltfrivillige:

- Det er store forskjeller i profilen til de ulike sentralene i vår kommune. Noen satser i stor grad på å være en nærmiljøsentral med aktiviteter hele dagen. Andre har i større grad utadrettet virksomhet mot målgrupper som ungdom og eldre.
- Noen sentraler har god dialog med sykehjemmene. Andre sentraler gir uttrykk for at de ikke vil prioritere sykehjem, da de eksempelvis heller vil rette ressursene mot hjemmeboende eldre.
- Det er ikke vanlig at sentralene i vår kommune intervjuer frivillige, eller at de foretar en systematisk opplæring av de frivillige. De frivillige trenger heller ikke å skrive under på en taushetserklæring. Det burde kanskje vært større grad av tilrettelegging av disse forholdene.
- Sentralene i vår kommune gjennomfører intervjuer med frivillige som skal utføre ulike aktiviteter, hvor vi også ber om referanser. Noen sentraler ber også om politiattest for alle frivillige. Ansatte etterstreber å kvalitetssikre frivillighet overfor sårbare mennesker. For eksempel har vi rutiner som sikrer at psykisk ustabile eller personer med kriminell bakgrunn, ikke kobles til innsats mot sårbare grupper. Noen frivillige kommer fordi de opplever et "tomrom" i livet. Det kan være klokt å få belyst den enkeltes motivasjon for å delta i frivillig aktivitet.
- Det burde vært et potensial for bedre samarbeid mellom sentralene. Sentraler med lik profil vil kunne ha mest nytte av samarbeid.
- **Frivilligsentralene** organiserer også besøksvenner hjemme hos folk. Røde Kors har en tilsvarende tjeneste med lange ventelister. Av og til tar Røde Kors kontakt med sentralene og spør om sentralene kan rekruttere en besøksvenn til en som bor i nærområdet til sentralene.
- Det er en utfordring for sentralene at FRISAM i 2005 ble lagt ned og erstattet med en ny organisasjon (Frivillighet Norge). Konsekvensen av dette er at **frivilligsentralene** som gruppe ikke har et talerør mot den offentlige forvaltning, som finansierer sentralene.
- Sentralene i vår kommune arbeider nå med en felles mal for statistikk om aktiviteten til sentralene. Slik statistikk vil kunne bidra til å synliggjøre resultatet av innsatsen til sentralene.

Oppsummert gir innspillene fra informantene i casekommunene uttrykk for at **frivilligsentralene** har svært ulik profil når det gjelder hvilke grupper som følges opp, og når det gjelder etableringen av rutiner for oppfølging av enkeltfrivillige. En mulig følge av dette kan være at sentralene i ulik grad vil være egnet til å rekruttere frivillige til innsats i samarbeid med sykehjem og den hjemmebaserte omsorgen. Disse forholdene kan derfor være aktuelle temaer i styringsdialogen den enkelte kommune har med **frivilligsentralene**.

Frivilligråd

I Lorentzen (2003) argumenteres det for at man burde kunne tenke seg et frivilligråd som omfattet alle foreninger på lokalt nivå, og som ivaretok "debatt, samarbeid, koordinering og samtale, internt og mellom organisasjoner og i deres forhold til kommunale instanser". I Arendal er det for eksempel etablert et slikt samarbeidsorgan for samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Også andre kommuner i Norge og i Danmark har etablert frivilligråd etter en slik intensjon.

4.10 Økonomiske tilskudd

Generell omtale av tilskudd

IRIS (2007) har kartlagt samhandlingen mellom kommunene og frivillige gjennom en nettbasert spørreundersøkelse til ordførere, rådmenn og kommunale virksomheter i over halvparten av norske kommuner. Det er kartlagt 19 ulike typer av frivillig innsats. Mest omfattende er samarbeidet innen kultur, idrett og grunnskole. Deretter kommer pleie og omsorg, sosial og næring.

Innen pleie og omsorg var det 70 prosent av kommunene som svarte at de samarbeidet med frivillig sektor. For disse tjenestene var det 12 prosent av kommunene som ga et generelt økonomisk tilskudd og 31 prosent som ga et aktivitetstilskudd. Bruken av økonomiske tilskudd forekom i mindre grad enn gjennomsnittet for de 18 andre typene frivillig innsats.

Vår kartlegging viser at det er fire aktiviteter som får støtte i mer enn halvparten av kommunene. Kartleggingen vi har foretatt, omfatter ikke bare aktiviteter forankret i pleie- og omsorgstjenestene, noe som kan forklare hvorfor vi har funnet at tilskudd er mer vanlig enn funnene i IRIS-rapporten.

Sykehjemmene i Oslo disponerer en sum på rundt 4 millioner kroner i året til tiltak som kan stryke trivselen blant beboerne (Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester 2012). Disse midlene kan blant annet brukes til frivillig arbeid.

Bærum kommune tildelte i 2006 og 2007 til sammen 2,9 millioner kroner til 114 samarbeidsprosjekter mellom tjenestesteder og frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner. Disse tilskuddene var ment som stimuleringsmidler inntil tiltakene kom i ordinær drift. Bruken av midlene er evaluert (Agenda 2008). En av konklusjonene fra evalueringen er at de fleste tiltakene kan videreføres uten tilskudd, fordi det er funnet andre former for finansiering av tiltakene. En annen konklusjon er at tiltakene har bidratt til at tjenestestedene har fått en bedre forståelse for frivillig innsats, og at det i mange tilfeller er etablert varige relasjoner mellom partene som kan danne grunnlag for videreføring av tiltakene – og at det trolig vil utvikles nye tiltak.

Kristiansand kommune yter tilskudd til ideelle, humanitære og sosiale foreninger institusjoner og andre grupper. Dette gjøres blant annet gjennom et samlelegat til stimulering av humanitær og frivillig innsats. Legatet støtter tiltak i regi av enkeltpersoner, grupper, foreninger, organisasjoner eller institusjoner (Agenda 2009).

Resultater fra vår web-kartlegging

Vi har spurt om kommunen gir tilskudd til ikke-offentlige omsorgsaktiviteter. Resultatene er vist i figuren under.



Figur 4.8 Andelen kommuner med ulike økonomiske støtteordninger 2012 eller 2013 rettet mot frivillig sektor. Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner).

Seks aktiviteter skiller seg ut som mest benyttet, der kulturtilbud til eldre oppgis å få støtte i 72 prosent av kommunene.

Flere frivillige som følge av omlegging av kommunal tilskuddspolitik?

Vi har spurt våre informanter om hva de anser som de tre viktigste aktivitetene, samt den viktigste grunnen til at disse aktivitetene ble satt i gang (jf kap. 3.3). Det er kun 9 prosent som har anser at økonomiske tilskudd er grunnen til at aktivitetene blir satt i gang. Vi spurte videre om en endring av tilskuddspolitikken vil kunne øke aktiviteten.

Vi stilte følgende spørsmål til informantene: *Tror du en omlegging av kommunal tilskuddspolitik i form av økte tilskudd ville kunne øke den frivillige omsorgsinnsatsen?*

Mange har pekt på at det ikke er pengene som motiverer til frivillig innsats, og at de derfor er usikre på om økte tilskudd vil utløse ny frivillig aktivitet. Samtidig blir det pekt på at tilskuddene vil kunne gå til å dekke utgifter til aktiviteter, lokaler og til stillinger til å koordinere innsatsen. Ifølge informantene vil tilskudd til denne typen utgifter kunne gjøre det lettere å utøve frivillig innsats, og dermed i sin tur bidra til økt aktivitet.

Noen av informantene har tatt opp at kommunen bare gir støtte til aktiviteter hvor barn og unge deltar, men de vurderer at det også kan være en klok strategi å støtte aktiviteter rettet mot voksne og eldre.

Flere av informantene erfarer at kommunen har en fragmentert tilskuddsordning, uten klare kriterier eller en klar profil. Flere ønsker derfor en samordning og forenklet tilskuddsordning med en tydeligere profil for hva man ønsker å oppnå.

4.11 Oppsummering av funn

I dette kapitlet oppsummerer vi våre egne og andres undersøkelser av dagens samarbeid mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor og sosiale entreprenører. Temaer som har vært berørt, er omfang av samarbeid (kap. 3.2), aktiviteter det samarbeides om (kap. 3.3), holdninger til samarbeid (kap. 3.4) og ulike organisatoriske tiltak (kap. 3.5–3.12). Det følger en kortfattet oppsummering av våre funn for disse temaene.

Frivillig innsats på 5 000–10 000 årsverk i hovedsak utført av personer over 50 år

Frivillige organisasjoner bidrar med mellom 5 000 og 10 000 årsverk innen pleie og omsorg. Rundt 75 prosent av de frivillige er over 50 år. Det er rundt 2 prosent av befolkningen som utfører en frivillig innsats innen området. Frivillig innsats utenom de frivillige organisasjonene er i vekst. Omfanget av denne formen for frivillig innsats er ikke kartlagt.

Til sammenlikning utgjør antall lønnede årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i kommunene på rundt 130 000 årsverk. Bidraget fra pårørende utgjør rundt 100 000 årsverk.

Gjennom prosjektet har vi dokumentert seks sosiale entreprenører, og disse er nærmere beskrevet tidligere i kapitlet. Sosiale entreprenører er i dag slik sett lite utbredt innen pleie og omsorg. Derimot innebærer ikke det at den innovative effekten av sosiale entreprenører for organisering og innholdet i tjenestetilbudet i pleie og omsorg er tilsvarende begrenset. For flere av aktivitetene initiert av de sosiale entreprenørene skjer det spredning til andre kommuner, slik at merverdien fra sosiale entreprenører er større enn antallet i denne kartleggingen skulle tilsi.

Kulturtilbud vanligst – dagsenter og matutbringning vurderes som viktigst

De vanligste tiltakene er kulturtilbud rettet mot eldre og kulturelle tiltak for beboere på institusjon, sosiale aktiviteter, besøkstjeneste for institusjonsbeboere og hjemmeboende og dagsentre. De vanligste områdene blir av de kommunale informantene ikke rangert som de viktigste. Kommunene rangerer utkjøring av mat til hjemmeboende eldre og dagsentre som de to viktigste områdene. Sosiale aktiviteter blir også rangert som viktigere enn kulturtilbud.

Vi har spurt om hva som er hovedgrunnen til at de viktigste tiltakene blir satt i gang. Starten har ofte vært at representanter for ulike aktører har tatt et initiativ til å sette i gang en aktivitet, og at kommunen sammen med de frivillige har klart å følge opp initiativet. Våre informanter peker ellers på følgende grunner til at ny aktivitet blir satt i gang: en aktiv **frivilligsentral**, initiativ av strategisk karakter, at kommunen har god administrativ kapasitet til å koordinere det frivillige arbeidet, at kommunen legger vekt på å verdsette og dyrke det frivillige arbeidet og at det blir gitt økonomiske tilskudd til frivillige organisasjoner og aktiviteter.

Positive holdninger og håndterbare utfordringer?

Informantene i vår web-undersøkelse gir uttrykk for samarbeidet som viktig, at holdningene til samarbeidet er positive og at utfordringene er håndterbare. Samtidig fremkommer det også i intervjuene ulike situasjoner hvor samarbeidet ikke fungerer som ønsket, og noen informanter vurderer kulturen for samarbeid som ikke godt nok utviklet. Dette drøftes nærmere i kap. 5.3.

Avtaler på sentralt og lokalt nivå

KS har inngått en samarbeidsavtale som blir sett på som en plattform for samspill og samarbeid om utvikling av frivillighetspolitikken mellom frivillig og kommunal sektor. Her pekes det på at det kan inngås tilsvarende avtaler på lokalt nivå.

Det er 40 prosent av informantene som har svart at kommunen har inngått avtale med frivillige organisasjoner. I tillegg er det en del kommuner som arbeider med å få slike avtaler på plass. En kommune har utarbeidet maler som tjenestestedene kan bruke for avtaler med frivillige organisasjoner. En annen kommune bruker Røde Kors' mal for slike avtaler.

Vårt inntrykk er at kommunene stort sett ser på avtalene som nyttige ved at de bidrar til å avklare forventninger og til å konkretisere innholdet i samarbeidet.

Noen med rutiner for oppfølging av taushetsplikt – ellers få retningslinjer

En god del kommuner har retningslinjer for hvordan taushetsplikten skal håndteres. Ut over dette er det bare et fåtall kommuner som har egne retningslinjer som regulerer samarbeidet. Et unntak er retningslinjer utarbeidet i Oslo kommune for hvordan ansatte i tjenesten skal samhandle med frivillige.

En firedel med frivillighetskoordinatorer innen pleie og omsorg

I vår undersøkelse fant vi at rundt en firedel av kommunene hadde egne øremerkede stillinger knyttet til samarbeidet med frivillige innen pleie og omsorg. Vårt inntrykk er at slike koordinatorer er vanligere i store enn i små kommuner. Østlandsforskning (2011) fant at noe under halvparten av kommunene hadde en frivillighetskoordinator.

360 frivilligsentraler, ikke enhetlig profil og rutiner

De første frivilligsentralene ble etablert i 1991. I dag er det rundt 360 sentraler, som både er i kommunalt og sivilt eierskap.

Det er store forskjeller i profilen til de ulike sentralene. Noen satser i stor grad på å være en nærmiljøsentral, mens andre har i større grad utadrettet virksomhet rettet mot målgrupper som ungdom og eldre. Sentralene vil derfor i ulik grad være egnet til rekruttere frivillige til innsats i samarbeid med sykehjem og den hjemmebaserte omsorgen.

Daglig leders kompetanse og utforming av egen rolle fremstår som spesielt viktig. I dag finnes det ikke et nasjonalt organ som kan bearbeide erfaringer og utvikle rollen som daglig leder. Det er heller ikke etablert rutiner som kan være til støtte i styringsdialogen mellom den enkelte kommune og frivilligsentralene.

Noen få kommuner har etablert frivilligråd

I Lorentzen (2003) heter det at man burde kunne tenke seg et frivilligråd som omfattet alle foreninger på lokalt nivå og som ivaretok "debatt, samarbeid, koordinering og samtale, internt og mellom organisasjoner og i deres forhold til kommunale instanser". Noen få norske kommuner har etablert frivilligråd. I Arendal er det for eksempel etablert et slikt samarbeidsorgan for samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Også kommuner i Danmark har etablert frivilligråd.

Økonomiske tilskudd vanlig, men vurderes ikke som avgjørende

Mange har pekt på at det ikke er pengene som motiverer til frivillig innsats, og at de derfor er usikre på om økte tilskudd vil utløse ny frivillig aktivitet. Samtidig blir det pekt på at tilskuddene vil kunne gå til å dekke utgifter til aktiviteter, lokaler og til stillinger for å koordinere innsatsen.

Uvisst om frivillige mottar uformell betaling for å utføre omsorgsoppgaver

Temaet "lønn til frivillige" berører også ordninger der myndighetene betaler for at privatpersoner skal utføre omsorgsoppgaver. Både omsorgslønn og personlig assistanse (tidligere støttekontakt) hører hjemme her. Spørsmålet om omfanget av uformell betaling fra organisasjonene til egne frivillige/tillitsvalgte har, så vidt vi vet, ikke vært gjenstand for egne undersøkelser i Norge.

Overordnet planlegging og strategier lite utviklet

I 2012 var det 52,7 prosent av kommunene som ikke hadde en formalisert politikk overfor frivillige.

Vi har foretatt en gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger etter seks kriterier. På en skala 1–6 vurderer informantene at meldingene er mest nyttige når det gjelder å beskrive frivilligheten og dagens utfordringer (skåre 4). Minst nyttige vurderes meldingene når det gjelder hvor tydelige de er i forhold til målsetting og måling av resultat. Om denne vurderingen er et uttrykk for at informantene vurderer denne siden som uenighet om de målene som er formulert i meldingene, eller om vurderingen er et uttrykk for at det faktisk ikke er formulert mål, har vi ikke grunnlag for å fastslå.

I intervjuene har mange informanter svart at kommunen ikke har en strategi, eller at den ikke er så godt utviklet. Det er også noen som svarer at de ikke vet om kommunen har en strategi. Vår vurdering er at det ser ut til å være et betydelig potensial for utvikling av overordnede kommunale strategier og planlegging for samarbeidet med frivillig sektor.

5 Potensialet for økte bidrag fra frivillige og sosiale entreprenører

I dette kapittelet drøfter vi hvilket potensial det synes å være for økt bidrag fra frivillige og sosiale entreprenører til å løse utfordringene innen pleie og omsorg. Målet for kapitlet er ikke å gi et eksakt anslag av hvor stort dette potensialet er. Hensikten er snarere å se på hvilke føringer som finnes, hvilke erfaringer og refleksjoner kommunene har, og i hvilken grad det finnes erfaringer fra andre land som kan gi indikasjoner.

5.1 Statlige strategier

I Meld. St. nr. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* legger regjeringen frem en politikk for innføring av velferdsteknologi, mobilisering av frivillige og for styrking av pårørendes rolle som omsorgspersoner i årene frem mot 2020.

Meldingen er blant annet en oppfølging av utredningen *Innovasjon i omsorg* og NOU-en *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*¹¹. St. meld. nr. 29 gir en bred omtale av frivillig arbeid. Regjeringen setter som mål at det utvikles en strategi som skal bidra til å rekruttere og beholde frivillige i omsorgssektoren:

"Regjeringen vil utvikle en nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet. Strategien skal angi tiltak for å bidra til å rekruttere og beholde frivillige i omsorgstjenesten, og for å sikre økt frivillig aktivitet og dermed styrke enkeltpersoners sosiale nettverk og redusere ensomhet. Strategien skal bygge på de gode erfaringene som allerede finnes og støtte plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor som allerede er utarbeidet av KS og Frivillighet Norge. Strategien skal ferdigutvikles og konkretiseres i dialog med kommunesektoren og i samarbeid med Frivillighet Norge."

I meldingen er følgende tiltak foreslått som oppfølging av de nasjonale strategiene:

- Økt satsing på opplæring av frivillighetskoordinatorer i regi av Verdighetscenteret i Bergen. Frivillighetskoordinatorer kan bidra til å mobilisere, organisere og koordinere frivillighetsarbeidet.
- Utvikle og spre nettverks- og nærmiljøarbeid som metode for frivillig innsats
- Bruke ulike arenaer for frivillighet mer aktivt enn i dag. Blant annet satse på ulike former for eldre- og seniorsentre. Sentrene er gode eksempler på et allmennforebyggende tiltak som motvirker ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning, og som skaper aktivitet og sosialt fellesskap.
- Iverksette en nasjonal sertifiseringsordning for livsgledesykehjem, i regi av stiftelsen Livsglede for eldre, som skal bidra til å styrke den aktive omsorgen, sette brukeres sosiale og kulturelle behov i sentrum og mobilisere frivillige omsorgsyttere.
- Drive forskning og kunnskapsutvikling på helse- og omsorgsfeltet

Innovasjon i omsorg (NOU 2011:11) legger også stor vekt på betydningen av å mobilisere familien og lokalsamfunnet, og peker på at det er behov å utvikle arbeidsmetoder, driftsformer og organisering som utfordrer medborgerskap. I utredningen brukes begrepet "den andre samhandlingsreformen", som dreier seg om å utnytte de sosiale og menneskelige ressursene som finnes i befolkning og samfunn som helhet. Her pekes det på at det er et rom mellom det lovregulerte og profesjonaliserte kommunale ansvaret for tjenestene, og hvordan vi som enkeltmennesker, familie, sosiale nettverk, frivillig organisering, sosialt entreprenørskap og nærsamfunn håndterer store og små funksjonsvansker.

¹¹ NOU 2011: 17. *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*

Den nye regjeringen har også bevilget midler til sosiale entreprenører og til aktivisering av frivillige organisasjoner: Regjeringen Solberg har styrket arbeidet for sosialt entreprenørskap med 5 millioner kroner, og tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner med 5,5 millioner kroner¹².

5.2 Kommunale erfaringer

5.2.1 Frivilliges rolle i fremtidens omsorgsarbeid

I telefonintervjuene med kommunene søkte vi å kartlegge informantenes oppfatning av de frivilliges rolle i fremtidens omsorg. Spørsmål 3 lød: *Hvordan vil frivillig omsorgsarbeid se ut i framtiden – ser en endringer i utviklingen av hvem som utfører frivillig innsats og hvordan innsatsen utøves?*

En tredel av de kommunale informantene gir uttrykk for en viss skepsis vedrørende muligheter for økt omfang fra de frivillige i framtiden. De peker på at dugnadsånden ikke er helt det den var og at frivillige organisasjoner som et uttrykk for dette innen dette området, sliter med nyrekruttering. Noen har inntrykk av at frivilligheten er i ferd med å dø ut og at folk er travelt opptatt og har nok med sitt.

På den annen side vurderer to tredeler av respondentene at de frivillige vil ha en sentral rolle i fremtidens omsorg. En typisk oppfatning er: "For noen år siden ville jeg sagt at det blir mindre og mindre frivillighet, men det motsatte har skjedd. Vi er tvunget til å bruke frivillige når bemanningen er skåret inn til beina. Vi har ingen egen aktivtør, de frivillige skaper det lille ekstra for beboerne."

Med hensyn til hvem som vil yte den frivillige innsatsen, peker mange på de "yngre eldre": "Eldregenerasjonen er en fantastisk ressurs. Derfor må vi være kreative, engasjerte og innovative for å få frem nye grupper av frivillige. Kommunenes tilretteleggerfunksjon vil måtte utvikles. Frivillige vil komme mer inn på fagprofesjonene sine områder."

I tillegg til yngre og friske eldre er det noen som peker på den ressursen pårørende og andre personer i den enkeltes nettverk og nabolag utgjør, og som mener at det her finnes en fremtidig ressurs som bør utvikles. Det er for øvrig i tråd med blant annet vurderingene i NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*.

5.2.2 Nye aktiviteter

I telefonintervjuene var vi på jakt etter nye aktiviteter. Spørsmålet var: *Kan du nevne eksempler på nye omsorgsaktiviteter som har kommet i stand? Hvordan kom disse i stand? Er disse fortjenestebaserte (profit – bedrifter) eller fortjenestefrie (non profit-sosiale entreprenører)?*

Kommunene rapporterer samlet sett om 30 nye tiltak. I en streng definisjon av ordet "omsorg" er det vel kun seks tiltak som kan karakteriseres som omsorgstiltak. De øvrige kan karakteriseres som tiltak som supplerer den kommunale tjenesteytingen og aktiviseringstiltak.

Eksempler på nye omsorgsaktiviteter:

- Et brukerstyrt dagsenter innenfor psykiatrien er et nytt tiltak. Senteret er åpent for personer med psykiske problemer. Kommunen stiller med lokaler, og frivillige gjennomfører den daglige driften.
- Kommunen har nylig etablert en følgetjeneste for brukere som skal til lege eller sykehus, der frivillige spiller en aktiv rolle. Tjenesten blir også brukt for å ta eldre med på handling og for besøk på kafé. Etableringen var et resultat av at bemanningen i kommunen ble redusert.

¹² Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson, FERD-konferansen torsdag 13. februar 2014

- Det er opprettet en ny avdeling i kommunene, med betegnelsen "aktiv omsorg". Målet er at avdelingen skal bidra til å utvikle samarbeidet med frivillige lag. Avdelingen har bidratt til å etablere "frivillige mat venner", som er et tilbud til hjemmeboende demente og deprimerte. De frivillige får noe opplæring før de deltar i aktiviteter. Kommunene jobber med å sikre god lederforankring for denne typen aktiviteter. Vurderingen i kommunen er at det er viktig at de ansatte får forståelse for at frivillige er en ekstra ressurs, og at det er nødvendig å bruke energi på å pleie denne ressursen. Kommunen anser at dette i stor grad er spørsmål om holdninger og kunnskap.

Syv av tiltakene fremstår mer som supplement til kommunens tjenesteproduksjon. Eksempler på slike tiltak er:

- "Livsglede for eldre". Samarbeid mellom sykehjemmet og barnehager, og også barselgrupper.
- Beboerne på sykehjemmet får tilbud om frisør og fotpleie. De blir stelt på rommet eller i egne lokaler. De eldre betaler en egenandel.
- Hageforeningen stiller hvert år for å gjøre det fint på grøntområdet rundt sykehjemmet.

Over halvparten av tiltakene, 17 stykker, er å regne som aktiviseringstilbud. Eksempler på dette er:

- Besøksvennstjenesten til Røde Kors, som nå også tilbyr besøkstjeneste med hund
- Frivillige som viser fotballkamp på et omsorgssenter
- Seniordans
- Turgrupper/trim for eldre i regi av frivillige
- Det er etablert transport av brukere av omsorgstjenester til ulike kulturaktiviteter
- Frivillige som følger demente til gudstjenesten
- Eldrekafé for yngre eldre, etablert nylig med bistand fra Røde Kors. Her blir det gitt tilbud om servering, snakking, foredrag, gågrupper, strikkegrupper
- Kryssordgruppa, etablert etter initiativ fra en ildsjel
- Sanitetsforeningen synger og spiller etter en fast turnus på fire institusjoner og bofellesskap. Tilbudet blir organisert av en lokal ildsjel. Kommunens erfaring er at det er viktig å være fleksibel i samarbeidet med slike ildsjeler
- Mannetreffet på dagsenteret. Dette er åpne treff med sang og musikk for mannlige beboere i omsorgsboliger.

Hvis vi ser på hvem som yter innsatsen med hensyn til de 30 nye omsorgsaktiviteten som kommunene rapporterte, viser bildet at

- 13 av tiltakene drives av enkeltfrivillige
- 7 av tiltakene drives av frivillige organisasjoner
- 4 av tiltakene drives i samarbeid med andre offentlige institusjoner, som barnehager, videregående skoler
- 4 av tiltakene er initiert av private
- 2 av tiltakene er initiert av private sponsorer

Det fremkommer av listen over at fire av tiltakene er initiert av private. Kommunene har kategorisert dette som "kommersielle" og "ildsjeler". Det er imidlertid et spørsmål om noe av dette kan karakteriseres som sosiale entreprenører. De fire eksemplene er:

- Beboerne på sykehjemmet får tilbud om frisør og fotpleie. De blir stelt på rommet eller i egne lokaler. De eldre betaler en egenandel.
- Et nytt tiltak er seniordans: Et kommersielt arrangement drevet av en ansatt i kommunen, men hvor også frivillige stiller opp.

- Hos oss har vi musikkterapi for demente på institusjoner. Tjenesten kjøpes og kan karakteriseres som fortjenestebasert.
- Det er etablert en transport av brukere av omsorgstjenester til ulike kultur-aktiviteter. Transporten er et resultat av en kvinne som tok på seg å organisere transporten.

5.3 Forhold som kan utløse mer aktivitet

Vi har spurt informantene om å vurdere betydningen av ulike forhold som kan bidra til å utløse frivillig aktivitet på omsorgsfeltet. Resultatene er vist i figuren under.



Figur 5.1 Gjennomsnittlig skår for vurdering av viktigheten av tiltak for å utløse frivillig aktivitet på omsorgsfeltet. Kilde: Egen web-undersøkelse (N = 60 kommuner).

Vurderingen blant de spurte i kommunene er at "ildsjeler" blant ansatte og utenfor kommunen er de to forholdene som i størst grad bidrar til å utløse aktivitet. En mulig konsekvens av denne vurderingen kan være at det er viktig for kommunene å legge til rette for at "ildsjeler" kan utføre et arbeid som bidrar til å utløse frivillig aktivitet. Samtidig viser svarene at flere tiltak i egen regi og egne stillinger rettet mot samarbeid, vurderes tilnærmet like viktig, herunder også bedre tilskuddsordninger. Hovedbildet slik det er vurdert av de kommunalt ansatte i undersøkelsen, viser at særlig de fem nevnte tiltakene over er sentrale drivere for å utløse mer frivillig aktivitet.

5.4 Virkemidler som kan utløse ny aktivitet

Spørsmål 18 i telefonintervjuene lød: *Hva tenker du er de viktigste virkemidlene kommunen kan ta i bruk for å styrke frivillig omsorgsarbeid?*

Svarene fra informantene kan grupperes under følgende hovedvirkemidler:

Frivilligsentral

Flere informanter peker på **frivilligsentralen** som et sentralt virkemiddel for å styrke det frivillige omsorgsarbeidet. Noen sier at sentralene er det eneste virkemiddelet kommunen har. Sentralene ser ut til å være særlig viktig når det gjelder rekrutteringen av enkeltfrivillige. Til en viss grad har sentralene også en rolle i dialogen med frivillige organisasjoner.

Ansatt frivillighetskoordinator

Mange kommuner peker på at dersom kommunene skal lykkes med å utvikle og utvide den frivillige innsatsen, er det viktig for kommunen å ha en sterk styring av og tett dialog med den frivillige aktiviteten. Koordineringsbehovet fremheves av mange. Flere kommuner antyder at det å ha en egen frivillighetskoordinator kan være et mer effektivt virkemiddel enn frivilligsentralene. Noe av begrunnelsen for dette ligger i at det bør være ansatte i hver enhet som har ansvar for enhetens bruk av frivillige, men for å sikre utvikling av den frivillige innsatsen trenger kommunen en funksjon som koordinerer aktiviteten på tvers av enhetene.

Et annet argument er at en ansatt koordinator profesjonaliserer innsatsen og gjør den mindre sårbar. Situasjonen i dag beskrives av flere som personavhengig og sårbar.

Økt dialog

Uavhengig av om koordineringen skal ivaretas av frivilligsentralen eller en koordinator, er de fleste informantene opptatt av at dialogen med de frivillige må bedres. Den gjennomgående vurderingen er at kommunen må ta initiativ til dialog. Målet med dialogen synes både å være rekruttering av frivillige, avklare rollefordeling og ikke minst involvere frivillige i viktige diskusjoner ved å ta dem med på råd og lytte til dem. Som en av informantene uttrykker det: "Kommunen er helt avhengig av at de frivillige organisasjonene kommer opp med gode ideer."

Gi anerkjennelse

Mange av informantene mener at viktige tiltak for å styrke den frivillige omsorgsaktiviteten dreier seg om å anerkjenne den innsatsen de frivillige bidrar med. For at de frivillige skal føle seg sett og verdsatt, bør anerkjennelsen konkretiseres i form av belønning (støtte/ros, ikke lønn); veiledning og opplæring; god tilrettelegging, gjerne via egne arrangementer, hvor man synliggjør og anerkjenner innsatsen fra de frivillige.

5.5 Suksesskriterier og fallgruver

Spørsmål 19: Hva er suksesskriteriene / de viktigste grepene kommunen kan ta for å utløse mer frivillig aktivitet på omsorgsfeltet? Hvilke fallgruver bør dere styre unna dersom dere skal klare å utløse mer frivillig aktivitet på omsorgsfeltet?

Det er nær sammenheng mellom suksesskriterier og fallgruve. Mange har svart at det er en fallgruve ikke å følge opp suksesskriteriene som utløser frivillig aktivitet. Temaene som suksesskriteriene berører, henger også sammen med svarene som er gitt på andre spørsmål, blant annet om bruken av virkemidler.

En viktig suksessfaktor er som nevnt å sikre en god dialog med frivillige. Våre informanter understreker gjennomgående at kommunen og kommunalt ansatte må tilstrebe å være imøtekommende, verdsettende, åpne, fleksible – og at de frivillige blir behandlet med respekt.

Den frivillige aktiviteten bør synliggjøres i kommunens styringsdokumenter og settes ord på av kommunens ledere, slik at den kommunale organisasjonen får forståelse for betydningen av samarbeidet med frivillig sektor. Det blir også fremhevet som sentralt å informere om pågående frivillige omsorgsaktiviteter og om frivillige organisasjoner, både innad i kommunene og til de frivillige og sosiale entreprenørene.

Gjennomgående påpeker informantene at det av flere grunner er kritisk viktig at frivillige ikke overtar faglige oppgaver med klare krav til kvalitet og kompetanse. Tydeliggjøring av ulike roller og fordeling av oppgaver og ansvar i samarbeidet mellom kommunene og de frivillige, vurderes som sentralt av flere.

En fallgruve som også trekkes frem, er overordnede planer uten substans, det vil si at de verken er tydelige på hva som skal oppnås og/eller at de ikke følges opp/–implementeres. Andre fallgruver synes å være at samarbeidet skjer uten plan og at operativ leder ikke klargjør på hvilke områder frivillige kan bidra.

Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester 2011 har videre sett på hvilke tiltak som skal til for å styrke samarbeidet med frivillige. Konklusjonen er det er viktig å styrke hjemmetjenestens kompetanse om tilgjengelige frivillige tjenester, utvikle en kultur for å samarbeide med de frivillige aktørene og forankre samarbeidet i organisatoriske rammer.

5.6 Erfaringer fra Danmark

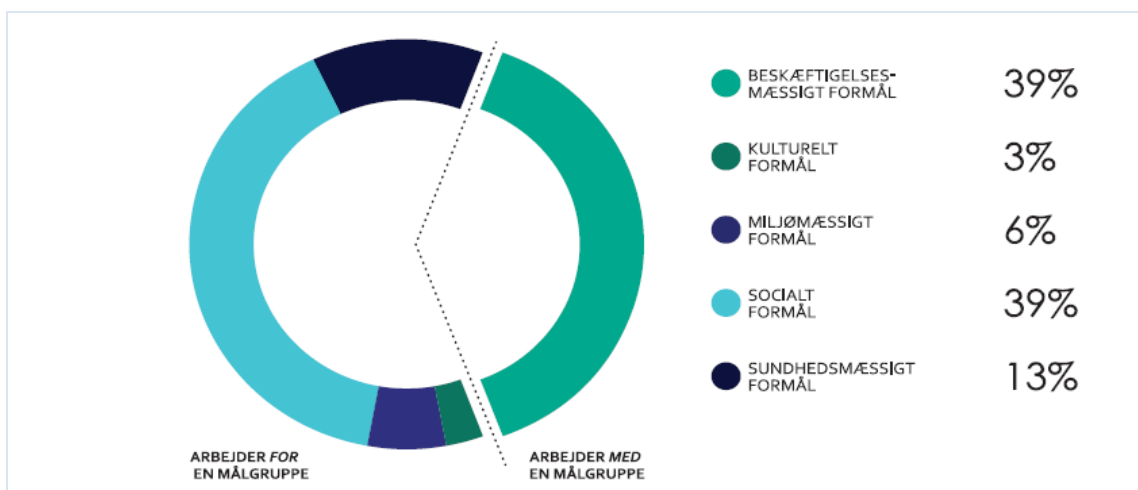
Noe av grunnen til at det er interessant å se på erfaringer fra Danmark, er at det som nevnt i Danmark i løpet av en åtteårsperiode har vært nesten en firedobling i antall personer som er involvert i frivillig arbeid på det sosiale området. Andelen har økt fra 3 prosent i 2004 til 11 prosent i 2012¹³.

5.6.1 Sosiale entreprenørers bidrag til å nå samfunns mål

Udvalget for sosialøkonomiske virksomheter (2013)¹⁴ har en konkret avgrensning av begrepet "sosiale virksomheter". Som et ledd i arbeidet har utvalget foretatt en statistisk kartlegging av ulike kjennetegn ved sosiale virksomheter i Danmark. Utvalget finner 284 slike virksomheter i Danmark. I gjennomsnitt sysselsetter disse virksomhetene 12,4 årsverk.

Utredningen drøfter hvilke samfunnsmessige utfordringer sosiale entreprenører kan bidra til å løse. Den danske utredningen peker på at samfunnet har en rekke utfordringer på områder som: lav vekst, mange mennesker på kanten av arbeidsmarkedet, store miljømessige utfordringer og stigende press på helsesektoren. Her heter det at erfaringer fra Danmark og andre land viser at sosiale virksomheter kan bidra til å løse noen av disse utfordringene.

Utvalget har blant annet foretatt en klassifisering av de kartlagte foreningenes formål. Resultatet av kartleggingen er vist i figuren under.



Figur 5.2 Sosialøkonomiske virksomheters formål i 2013. Kilde: Udvalget for sosialøkonomiske virksomheder.

¹³ KL (2013): *Investeer før det er for sent. Et debabatoplæg om fremtidens socialpolitik*

¹⁴ Udvalget for sosialøkonomiske virksomheder (2013): *Anbefalingsrapport*, lagt frem september 2013

I Danmark er det fire av ti sosiale virksomheter som bidrar til å aktivisere og sysselsette utsatte grupper, og dermed kan sies å ha et sysselsettingsmessig formål. De øvrige 60 prosent av de sosiale virksomhetene arbeider for en målgruppe eller sak innen fire kategorier. Av disse er sosiale formål viktigst, med en andel på 39 prosent.

Det er 13 prosent av de sosiale virksomhetene som arbeider for en målgruppe eller sak innen helse. Eksempler er pleie og støtte til grupper med fysiske og psykiske lidelser, pasientorganisasjoner eller helseopplysning til offentligheten. Det er altså rundt 35 av de 284 sosiale virksomhetene med aktiviteter innen helse. Disse virksomhetene sysselsetter rundt 400 årsverk, gitt at de sysselsetter like mange som gjennomsnittet for sosiale virksomheter. Med andre ord er det relativt få slike sosiale virksomheter i Danmark. Dette til tross for at danskene ikke har stilt krav om at virksomhetene skal være nye eller innovative.

I rapportene til DAMVAD (2012)¹⁵ og Telemarksforskning (2012)¹⁶ er det fokus på bidraget fra sosiale entreprenører til sysselsetting, noe som til dels følger av mandatet for disse to utredningene.

Forskerne fra Telemarksforskning peker på at sosiale entreprenører innen helse også kan bidra med fattigdomsreduserende aktiviteter innen helse. Forskerne kjenner imidlertid ikke til noen slike virksomheter i Norge, men mener at slike virksomheter trolig finnes også her i landet. Dette en ytterligere indikasjon på at sosiale entreprenører innen helse i liten grad er etablert i Norge.

5.6.2 Lovbestemt økonomisk støtte

Danske kommuner er ved en lov fra 2008 pålagt å samarbeide med sosiale organisasjoner og at det skal settes av en sum til frivillig arbeid. Ordlyden¹⁷ i § 18 i lov om social service er:

- Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.
- Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.
- Stk. 3. Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.
- Stk. 4. Velfærdsministeren (Socialministeren) fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning.

En del av det statlige rammetilskuddet i Danmark er satt av til dette samarbeidet. I 2012 var den økonomiske rammen til dette arbeidet på 154 millioner danske kroner. Social- og indenrigsministeriet foretar hvert år beregninger av tilskuddet til den enkelte kommune.

Bestemmelsen fører til at alle danske kommuner samarbeider med frivillige på det sosiale området og at alle danske kommuner har ansatt personer som administrerer de økonomiske tilskuddene til frivillige. Samarbeidet i Danmark er mer omfattende enn det som fremkommer i den omtalte undersøkelsen fra IRIS, hvor det var 70 prosent av kommunene som innen pleie og omsorg samarbeidet med frivillige. Lovbestemmelsen krever at alle kommuner skal samarbeide med frivillige organisasjoner.

¹⁵ DAMVAD (2012): *Utredning om sosialt entreprenørskap*. Utarbeidet av DAMVAD for Nærings- og handelsdepartementet

¹⁶ Telemarksforskning (2012): *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. TF-rapport nr. 305 skrevet av Karin Gustavsen og Lars U Kobro

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 979, 1. oktober 2008

På hjemmesiden til KL¹⁸ er det omtalt en nettbasert spørreundersøkelse rettet mot alle de 98 kommunene gjennomført høsten 2012. 56 av kommunene svarte på undersøkelsen. Undersøkelsen dokumenterer en sterk vekst i samarbeidet med frivillige og at det forventes at veksten også vil fortsette i årene som kommer. 93 prosent av kommunene rapporterer at samarbeidet har økt i perioden fra 2007. Ingen har svart at samarbeidet har blitt redusert. 95 prosent av respondentene forventer en ytterligere økning i samarbeidet i årene som kommer. Det er ingen av kommunene som forventer en reduksjon.

5.7 Hva er mulighetsrommet?

Som vi refererte innledningsvis i dette kapittelet legges det i Meld. St. nr. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* opp til at en styrking av samarbeidet med frivillig sektor og sosiale entreprenører kan være et bidrag til å løse de fremtidige velferdsutfordringene.

Tilgjengelige kilder viser at den frivillige innsatsen i Norge har ligget på et relativt stabilt nivå de siste årene. I vår gjennomgang har vi slitt med å indentifisere sosiale entreprenører utover de seks vi har dokumentert. Kommunene vi har intervjuet, melder om til sammen 30 nye tiltak som har kommet i stand etter initiativ fra frivillige og sosiale entreprenører. Hvor representativt dette er og hva dette betyr for Kommune-Norge som helhet, kan vi ikke avlede ut fra disse funnene. Oppsummert gir dette et bilde av kommunenes samarbeid med frivillig sektor kjennetegnet av stabilitet, snarere enn ekspansjon.

Samtidig har vi sett at den frivillige innsatsen på det sosiale området i Danmark har blitt nesten firedoblet i løpet av en åtteårsperiode. 11 prosent av befolkningen deltar i frivillig sosialt arbeid, mot drøyt 2 prosent Norge. Dersom en tilsvarende prosentandel av innbyggerne i norske kommuner hadde ytt frivillig innsats innen pleie og omsorg, ville dette ha betydd en vesentlig økning i kapasiteten inn mot det økte behovet for omsorg. Frivillige organisasjoner bidrar som nevnt trolig med mellom 5 000 og 10 000 årsverk innen pleie og omsorg (kap. 2.2). En tilsvarende økning i Norge som i Danmark ville betydd mellom 13 000 og 26 000 nye, frivillige årsverk innen pleie og omsorg. I dette noe skjematiske regnestykket er det det lagt til grunn at de nye frivillige yter like mange timers frivillig innsats som dagens frivillige.

Vi har sett at i Danmark fremstår "samskaping" som en sentralt begrep for nyorienteringen i samhandlingen mellom det offentlige, forretningslivet og sivilsamfunnet. "Samskaping" er en måte å forandre, utfordre og skape ny innsats. Snarere enn å erstatte den offentlige velferden handler det om å fornye den. Et viktig mål synes å være å utløse innbyggernes ressurser slik at den enkelte kan ta større ansvar for eget liv.

Fredericia kommune har gjennomført prosjekter i to bydeler (Korskærparken og Sønderparken) preget av beboere med lavt utdanningsnivå og en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Kommunen har i nær dialog med beboerne satt i gang en rekke aktiviteter som er ment å bidra til å styrke de sosiale nettverkene. Eksempler på aktiviteter er mosjonsforening med 300 deltakere, beboerdrevet hjemmeside, matlagingsklubb, kreativ klubb, verksted for ensomme og svømmetrening for kvinner.

Det er dokumentert at de sosiale relasjonene er styrket, helsen til beboerne har blitt bedre og behovet for kommunal bistand har blitt redusert. Jensen (2012)¹⁹ har evaluert prosjektet og konkluderer at det innovative elementet er "at der ikke inndrages nye

¹⁸ <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2012-11-3-id115189/?n=0>

¹⁹ Jensen, Jens Petter (2012). *Lære på en platform*. MidtLab, Region Midtjylland

aktører og teknologier, men at de eksisterende aktører, dvs. borgere og sundhedsmedarbejder udfordrer hinanden i redefinerte roller og funksjoner". En tilsvarende norsk strategi synes å være i støpeskjeen, der målet fremstår som å bidra til å rekruttere og beholde frivillige i omsorgstjenesten, og å sikre økt frivillig aktivitet, og dermed styrke enkeltpersoners sosiale nettverk og redusere ensomhet (NOU 2011, Innovasjon i omsorg).

Bør samskapingselementene i større grad bli en del av den norske strategien? Vi har sett at mange av informantene i intervjuundersøkelse var opptatt av å styrke kommunenes koordineringsrolle overfor frivillige og sosiale entreprenører. Flere av informantene mente at ansatte frivillighetskoordinatorer er et svært viktig tiltak for å utnytte potensialet bedre.

Dette rimer også med erfaringer fra Danmark. I Social- og Integrationsministeriets frivillighetsrapport for 2012²⁰ kommer det frem at antall kommunale medarbeidere i Danmark som arbeider på heltid med oppgaver på det frivillige sosiale området, har blitt nesten fordoblet på to år. Antall fulltidsstillinger i de 72 kommunene som deltok i undersøkelsen, har økt fra 100 i 2010 til 175 i 2012. I Aarhus kommune (rundt 310 000 innbyggere) var det i 2013 etablert 16 stillinger som hadde som oppgave å arbeide med dialogen med det sivile samfunn. Rundt halvparten av stillingene er på sentralt nivå og rundt halvparten på lokalt nivå.

²⁰ Social- og Integrationsministeriet (2013). *Den frivillige sosiale innsats. Frivilligrapport 2012*. Utarbeidet av Center for frivilligt socialt arbejde

6 Utfordringer knyttet til økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører

I KS' reviderte arbeidsgiverstrategi²¹ fokuseres det på evnen til utvikling og nyskaping, og det oppfordres til å tenke nytt rundt fordeling av oppgaver. Utgangspunktet er at det økende behovet for velferdstjenester kan medføre ny oppgavefordeling:

"Kommuner og fylkeskommuner vil i fremtiden i større grad måtte samarbeide med andre, eller avgi oppgaver til andre aktører i markedet. Stadig flere kommuner inviterer til og etablerer samarbeid med frivillige for å løse ulike oppgaver. Det tas som forutsetning at frivillighet skal være et supplement til og ikke en erstatning for den offentlige tjenesteproduksjonen. Utfordringen er å anerkjenne frivillighetens egenverdi og måte å agere på. Sosiale entreprenører vil kunne være en ny og viktig samarbeidspartner for kommunesektoren fremover. Organisering av tjenester i samarbeid med frivillige eller sosiale entreprenører vil utfordre arbeidsgiverrollen, og stille nye krav til kompetanse og ferdigheter hos ledere og medarbeidere."

I dette kapitlet vil vi drøfte hvilke utfordringer kommunen som arbeidsgiver vil kunne stå overfor ved økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører.

Utfordringene drøftes ut fra fem perspektiver:

- *Utfordringer knyttet til avklaring av grenseflaten mellom oppgaver utført av frivillige eller sosiale entreprenører og kommunen*
Spørsmålet som drøftes, er i hvilken grad økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører vil påvirke kommunens ansvar for velferdstjenester til innbyggerne og kommunens rolle som tjenesteproducent. Enkelte problemstillinger knyttet til økonomiske transaksjoner mellom partene blir også drøftet (kap. 5.1).
- *Utfordringer knyttet til styring og ledelse*
I dette punktet drøftes utfordringene kommunen står overfor med hensyn til å utøve styring og ledelse av frivillige og sosiale entreprenører (kap. 5.2).
- *Utfordringer på strategisk og operativt nivå*
Dette perspektivet omhandler hvilke utfordringer en økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører vil kunne medføre på ulike nivå i den kommunale organisasjonen (kap. 5.3).
- *Utfordringer knyttet til rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige*
Under dette perspektivet drøftes blant annet utfordringer knyttet til å rekruttere frivillige og å gi dem opplæring og kompetanseheving (kap. 5.5).
- *Juridiske utfordringer og etiske dilemma*
Her drøftes juridiske utfordringer knyttet til taushetsplikt for taushetsplikten ansatte har overfor frivillige, kommunenes ansvar for sikkerhet og helse til frivillige – og for handlinger utført av frivillige. I tillegg ser vi på om dagens lovgivning er utformet på en hensiktsmessig måte med hensyn til denne typen frivillig arbeid, eller om det er behov for regelendringer (kap. 5.6).

²¹ *Skodd for framtida*. Et refleksjonshfte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk

6.1 Utfordringer knyttet til avklaring av grenseflaten mellom oppgaver utført av frivillige eller sosiale entreprenører og kommunen

6.1.1 Kommunale erfaringer

Kommunenes egne erfaringer og oppfatninger av eventuelle utfordringer knyttet til samhandling med frivillige og sosiale entreprenører, belyses av spørsmål 15 i vår undersøkelse: *Har det vært utfordringer knyttet til avgrensning av hva slags aktiviteter frivillige kan utføre uten å komme i konflikt med kommunale eller faglige ansvarsområder?*

I web-undersøkelsen har informantene på skala 1–6 gitt en gjennomsnittlig skår på 3,0 på påstanden om samarbeidet skaper problemer som følge av eventuelle uklarheter mellom kommunale og frivillige oppgaver. Det vil si at informantene oppfatter at uklarheter mellom kommunale og frivillige oppgaver skaper noen problemer. Telefonintervjuene underbygger inntrykket av at uklare grenser i noen tilfeller kan være et problem, men samlet sett ikke vurderes som et stort problem i samarbeidet mellom de to partene.

Selv om informantene ikke anser grenseoppgangen som svært problematisk i det daglige, vil vi likevel drøfte noen prinsipielle problemstillinger knyttet til dette forholdet.

6.1.2 Kommunen som ansvarlig for velferdstjenester til innbyggerne

Kommunen har et sentralt ansvar knyttet til det at innbyggerne skal få de tjenestene de etter lov og forskrift har krav på. Spørsmålet blir om en økt samhandling med sosiale entreprenører og frivillige vil utfordre dette ansvaret, og om en økt samhandling vil endre grenseflatene mellom aktørene?

KS oppfordrer kommuner og fylkeskommuner i sin reviderte arbeidsgiverstrategi til å tenke nytt med hensyn til fordeling av oppgaver knyttet til det å levere disse tjenestene. I dette ligger det en forutsetning om at frivillige og sosiale entreprenører i fremtiden forventes å utføre flere oppgaver, noe som medfører at grenseoppgangen aktørene i mellom vil påvirkes. I prinsippet kan et økt engasjement fra frivillige og sosiale entreprenører dette skje på tre måter:

1. Frivillige og sosiale entreprenører bidrar med innovasjon og gjennom innovasjon oppstår det nye måter å løse oppgavene på. Gjennomgangen av sosiale entreprenører i avsnitt 3.2 representerer eksempler på dette.
2. Frivillige og sosiale entreprenører utfører oppgaver kommunene ikke gjør. Dette kan enten være oppgaver kommunene har utført tidligere, men som de har sluttet med, eller det kan være helt nye oppgaver. En kommunal avvikling av tjenester kan komme som en konsekvens av at frivillige eller sosiale entreprenører tar et meransvar. Et eksempel på dette er at driften av eldresenter i flere kommuner har blitt overlatt til frivillige. I noen kommuner overlates driften helt til frivillige, mens i andre kommuner er det kommunalt ansatte som sammen med frivillige driver eldresenteret.
3. Frivillige og sosiale entreprenører overtar oppgaver fra kommunen og utfører dem enten på eget initiativ eller på vegne av kommunen. Dette er en situasjon som er analog med outsourcing og konkurranseutsetting. Kommunens rolle som tjenesteproducent kan enten oppfattes som at det er kommunen selv som må utføre tjenesten i egen regi, eller man kan mene at kommunens ansvar er avgrenset til "sørge for-ansvaret". Det vil si at det er kommunens rolle å sørge for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, ikke at de må produsere

tjenestene i egen regi. Kommunene kan innen flere sektorer, som eksempelvis pleie og omsorg, i prinsippet velge om de vil produsere tjenesten selv, kjøpe tjenestene fra andre eller inngå avtaler med frivillige om tjenesteleveranser.

Vår vurdering er at punktene 1 og 2 på kort sikt ikke medfører vesentlige endringer i kommunens rolle som velferdsleverandør. Denne anskuelsen synes også å ligge til grunn for KS' reviderte arbeidsgiverstrategi, hvor det forutsettes at frivilliges og sosiale entreprenørers engasjement i hovedsak skal være et supplement til den offentlige tjenesteproduksjonen, uten å røkke ved kommunens ansvar. Økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører forutsettes således at skjer innen rammen av dagens ansvarsfordeling.

Så langt har vi ikke skilt mellom frivillige og sosiale entreprenører. Til en viss grad vil det imidlertid være en forskjell mellom de to aktørene. Frivillige arbeider gratis eller eventuelt mot en liten kompensasjon. Sosiale entreprenører derimot, kan ta betalt for sine tjenester eller produkter. Tjenestene fra sosiale entreprenører kan på samme måte som tilbudet fra sosiale virksomheter bli berørt av lov om offentlige anskaffelser. Uansett vil det være kommunens ansvar at innbyggerne får tjenester i tråd med kravene i loven. Heller ikke dette skillet medfører altså endringer i kommunens rolle som velferdsleverandør.

I en artikkel på nettstedet til danske KL²² er det omtalt flere spørreundersøkelser om holdningene i Danmark til samarbeidet mellom frivillige og kommunen. Her kommer det frem at 87 prosent av danskene mener at det er en god idé at frivillige gjennomfører sosiale aktiviteter som å være besøksvenn eller være med på utflukter, kortspill og sang. 52 prosent av danskene mener det er riktig å bruke frivillige på sosial- og sunnhetssområdet, mens bare 9 prosent svarer at frivillige burde brukes mindre.

I undersøkelsen er det også spurt om frivillig arbeid utgjør en trussel mot arbeidet til de ansatte. En tredel av danskene er enige i at frivillig arbeid utgjør en trussel, og 38 prosent er uenige. Dette viser at befolkningen er delt i dette spørsmålet. Lederen for fagforbundet *Fag og utdanning* uttaler følgende om grensen mellom frivillig og kommunal innsats:

"Det er en god idé, når det gjelder tiltag, som supplerer det offentliges innsats. Eksempelvis i forhold til ensomhed, hvor jeg synes, besøgsvenner er en prægtig idé. Men når nogle politikere forestiller sig, at frivillige kan erstatte lønnet arbejdskraft, bliver vi selvfølgelig bekymrede både på egne og velfærdens vegne. Grænsen for de frivilliges indsats skal drages lige præcis dér, hvor der er brug for uddannelse, viden og erfaring."

De danske oppfatningene rimer godt med KS' forutsetning. Frivillige og sosiale entreprenørers rolle som supplement til den kommunale tjenesteproduksjonen utfordrer ikke rollen som velferdsleverandør, men medfører at kommunene får et ansvar for å koordinere og følge opp denne innsatsen.

6.1.3 Kommunen som tjenesteprodusent

Det at frivillige og sosiale entreprenører overtar oppgaver fra kommunen og utfører dem enten på eget initiativ eller på vegne av kommunen (referer punkt 3 i kap. 5.1.2), utfordrer kommunens rolle som tjenesteprodusent og handler definitivt om en endret grenseoppgang aktørene imellom.

I vår kontekst vil dette innebære enten at kommunen kjøper tjenester fra sosiale entreprenører, eller at kommunen inngår avtaler med frivillige om en eller annen form

²² Lastet ned fra <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2012-9-3-id112191/>

for tjenesteyting, mot en eller annen form for økonomisk kompensasjon. Eksempler på det sistnevnte er de driftsavtalene mange kommuner har med idrettslag vedrørende drift og tilsyn av idrettshaller og kunstgressbaner, og avtaler kommunene har med frivillige lag og foreninger om drift av SFO-tilbud.

Det organiserende prinsippet ved kjøp av tjenester er bestiller-utførerorganisering – et skille mellom forvaltning og drift, hvor kommunen i utgangspunktet avgrenser sin rolle til å være bestiller av tjenester. Styringsmekanismen ved kjøp av tjenester er avtalestyring.

Eventuelle problemstillinger knyttet til kjøp av tjenester vil i liten grad gjelde enkelt-frivillige – det vil imidlertid være aktuelt for frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører.

Økt bruk av frivillige og sosiale entreprenører som ikke bare medfører et supplement til den kommunale tjenesteproduksjonen, men at frivillige og sosiale entreprenører utfører tjenester på vegne av kommuner og fylkeskommuner, reiser problemstillinger rundt

- organisering og styring av tjenesteleveransene
- innkjøpsreglement og lov om offentlige anskaffelser
- konkurranseutsetting

I vårt mandat heter det at "prosjektet skal ikke ta for seg samarbeid hvor frivillige organisasjoner opererer som oppdragstaker i konkurranse med andre, for eksempel gjennom anbudskonkurranser". Problemstillingene i kulepunktene over faller derfor strengt tatt utenfor vårt mandat. Samtidig kan det være viktig for kommunen å utvikle gode innkjøpsrutiner for sosiale entreprenører i tråd med gjeldende lovverk.

Problemstillinger knyttet til at frivillige og sosiale entreprenører overtar oppgaver fra kommunen og utfører dem enten på eget initiativ eller på vegne av kommunen, har ikke bare en formell og juridisk side, det handler også om politikk og holdninger. Å skille forvaltning og drift gjennom outsourcing og konkurranseutsetting er kontroversielt i enkelte politiske miljøer.

6.1.4 Økonomisk kompensasjon

Det scenarioet at frivillige og sosiale entreprenører i fremtiden vil ha en mer frem-tredende rolle knyttet til å levere velferdstjenester til innbyggerne, vil kreve avklaringer knyttet til økonomisk kompensasjon, samtidig som økonomiske transaksjoner påvirker grenseflaten mellom aktørene. At sosiale entreprenører skal ha en økonomisk kompensasjon, synes åpenbart. Derimot kan det stilles spørsmål ved frivillighet, og om frivillighet skal kompenseres økonomisk.

Betaling fra organisasjoner til egne medlemmer

Omfanget av betaling fra organisasjonene til egne frivillige/tillitsvalgte har ikke vært gjenstand for egne undersøkelser i Norge, så vidt vi vet. Det er derfor i stor grad sporadiske opplysninger vi har om fenomenet.

En undersøkelse fra 1998 (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000) viste at ca. 9 prosent av dem som gjorde en frivillig innsats i et nasjonalt representativt utvalg, mottok "symbolsk betaling".

Frivillige i kulturföreninger og organisasjonene i arbeidslivet mottar noe oftere enn andre slik symbolsk betaling. De som har utført instruksjons- og treningsarbeid, administrasjon eller kontorarbeid og styreverv, er også overrepresentert i forhold til de som har utført andre typer arbeid. Det er ingen kjente forskjeller med hensyn til alder, kjønn eller utdanning.

Data fra ulike undersøkelser viser at innslaget av betalt arbeid over tid ser ut til å være økende. Mens 10 prosent av alle idrettsklubber i 2000 oppga at de hadde ansatte, var tallet i 2011 steget til 20 prosent (Lorentzen og Helland 2012).

Betaling fra det offentlige

Temaet "lønn til frivillige" berører også ordninger der myndighetene betaler for at privatpersoner skal utføre omsorgsoppgaver. Både omsorgslønn og personlig assistanse (tidligere støttekontakt) hører hjemme i denne kategorien. Rundt 9 200 personer mottok omsorgslønn i 2011, og omtrent 29 000 personer gjorde bruk av støttekontakt. Både pårørende, naboer og frivillige kan påta seg slike oppgaver, men statistikken skiller ikke ut forholdet mellom den som mottar og den som yter slik assistanse.

Innsatsen utført av pårørende omfattes ikke av denne rapporten. Imidlertid er ordningene med omsorgslønn og støttekontakt også aktuelle for frivillige, og dermed relevante ordninger også i denne sammenhengen.

Myndighetenes argumenter for at "frivillige" skal påta seg denne typen oppgaver, minner mye om måten de frivillige organisasjonene rekrutterer medlemmer på. Som støttekontakt kan en ha en viktig rolle i et annet menneskes liv og bidra til positive opplevelser og utvikling. Mange støttekontakter opplever at samværet er givende også for dem selv. Bergen kommune engasjerer årlig cirka 1300 støttekontakter, og det er løpende behov for å rekruttere nye personer som ønsker å være støttekontakter. Det er spesielt behov for voksne menn.

Forvaltningsenhetene, barneverntjenestene og sosialtjenestene fatter vedtak om hvem som skal tildeles støttekontakt og omfanget på tjenesten. Ofte kan det være snakk om noen timer i uken. Støttekontakt skal også jevnlig sende inn rapporter til oppdragsgiver og delta i evaluering av tiltaket.

Ordningen med personlig assistanse kan romme personlig hjelp til en bruker, men kan også romme samarbeid med frivillige organisasjoner²³. Det betyr at et element av "lønn" kan komme inn der brukere med særskilte behov blir knyttet til frivillige tilbud og aktiviteter.

Soldal (2005) berører i sin forskning forholdet mellom betalt og frivillig innsats, og hevder: "Det vil alltid være glidende overganger mellom frivillig og betalt innsats. Man kan spørre seg om det er riktig å betale mennesker i frivillige organisasjoner for å gjøre noe som de gjør gratis for andre. På den annen side kan betaling for å være støttekontakt bidra til verdsetting også av den generelle, frivillige innsatsen. Pengene kan eventuelt gis til et lag mot at det forplikter seg til å legge forholdene til rette for å inkludere mennesker med behov for ekstra bistand." Videre fremhever Soldal (2005) at: "Noen påtar seg å være støttekontakt fordi de ønsker å få kunnskap, erfaring og mulighet til å reflektere over og lære av det de gjør. Tilbud om kurs vil være viktig for disse. For andre er muligheten for å bli kjent med andre og gleden ved å oppleve fellesskap, det viktigste. Dette kan man oppnå ved at flere støttekontakter og brukere gjør noe sammen. På den måten kan både helperne og brukerne få utvidet nettverk og bli bedre kjent i sitt nærmiljø. Nivået på lønnen kan være avgjørende for noen når de påtar seg eller fortsetter i et oppdrag. Andre kan synes det er akseptabelt med lav lønn og ser nærmest oppdraget som en frivillig innsats med en viss godtgjøring."

I en undersøkelse fra 1998 (Wollebæk, Selle) og Lorentzen 2000, ble et utvalg av frivillige stilt spørsmål om vedkommendes personlige holdning til betaling for frivillig arbeid. Her svarte 23 prosent at de var "svært/ganske positive", mens 50 prosent

²³ Lov om helse og omsorgstjenester

svarte at de var "svært/ganske negative". Flere var positive i aldersgruppen 16–24 år (33 prosent) enn blant frivillige over 67 år (8 prosent). 21 prosent av de unge sier at betaling ville ha "stor/en viss betydning" for deres egen arbeidsinnsats, mens eldre praktisk talt ikke lar seg påvirke av betaling.

En rekke kommuner kompenserer i dag lag og foreninger økonomisk for å utføre tjenester, men en vesentlig problemstilling er i hvilken grad disse statlige kompensasjonsordningene vil skape forventninger og påvirke normene for kommunens samhandling med frivillige. Økonomisk kompensasjon av enkeltfrivillige, i tråd med eksempelvis støttekontaktordning, reiser noen prinsipielle spørsmål rundt hva som er frivillig og hva som er lønnet arbeid, og hvor mye man kan kompensere før det begynner å ligne på et ansettelsesforhold.

Dette er problemstillinger som ligger utenfor rammen av denne rapporten, men som på sikt kan vise seg å bli viktige å avklare nærmere.

6.2 Utfordringer knyttet til styring og ledelse

Til tross for diskusjonene rundt konkurranseutsetting og skille mellom forvaltning og drift, nevnt i kap. 5.1.3, er kommunene i stor grad selv ansvarlige for tjenesteproduksjonen. Det betyr at det er kommunens egne ansatte som leverer tjenestene til innbyggerne. Dette medfører at styring, ledelse, utvikling og oppfølging av ansatte er helt avgjørende for å sikre tilstrekkelig kvalitet i tjenestene, og blir en sentral rolle i arbeidet med å sikre at innbyggerne får de tjenestene og den kvaliteten de har krav på.

I KS' arbeidsgiverstrategi²⁴ heter det at arbeidsgiverpolitikken handler om å utvikle følgende tre relasjoner:

1. Relasjonen mellom leder og medarbeider/tillitsvalgt
2. Relasjonen mellom medarbeider og innbygger/bruker/partner
3. Relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidsmarked

I denne sammenhengen skal vi se nærmere på de to førstnevnte av disse relasjonene.

I arbeidsmiljøloven er en arbeidsgiver definert som enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste. I utgangspunktet er det et klart skille mellom personer som må anses for å utføre "frivillig" arbeid og personer som må anses for å være arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1–8 (1). Arbeidstaker er etter dette "... enhver som utfører arbeid i annens tjeneste".

Passusen "i annens tjeneste" er her helt sentralt. Vi legger til grunn at de fleste tilfeller av såkalt "frivillig arbeid" det er snakk om med hensyn til kommunal omsorgs- og virksomhet, nettopp vil karakteriseres ved at det ikke foreligger et tjenesteforhold mellom den frivillige og den virksomheten vedkommende utfører oppgaver for. Et tjenesteforhold bygger på en arbeidsplikt og et over-/underordningsforhold, i tillegg til arbeidsgivers styringsrett. *Frivillig arbeid er typisk karakterisert ved at det nettopp ikke foreligger en arbeidsplikt i arbeidsrettslig forstand, og at vedkommende ikke er underlagt noen arbeidsgivers styringsrett.*

Følgende forhold er gjennom rettspraksis tillagt vekt ved denne avgrensingen av hva som skal til for at en person kan ses på som en arbeidstaker:

- 1) at vedkommende har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet
- 2) at vedkommende har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet

²⁴ KS (2007): «Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020»

- 3) at arbeidsgiveres stiller til rådighet arbeidsmaterialer og hjelpemidler for å utføre arbeidet
- 4) at arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet
- 5) at vedkommende får vederlag i en eller annen form for lønn
- 6) at tilknytningsforholdet mellom partene har noen lunde stabil karakter og er oppsigelig med bestemte frister
- 7) at det hovedsakelig utføres arbeid for en oppdragsgiver

Mange typer av frivillig arbeid har karaktertrekk som faller inn under flere av disse punktene.

Det vil eksempelvis være den frivilliges personlige arbeidskraft som etterspørres. Den frivillige må på samme måte som en ansatt innrette seg etter oppdragsgivers anvisning med hensyn til når og hvordan et oppdrag skal utføres. Som regel vil det være oppdragsgiver som fremskaffer hjelpemidler og holder arbeidstøy for å utføre oppdraget.

De grunnleggende mekanismene er likevel ulike med hensyn til å samhandle med respektive ansatte og frivillige, noe som gjør at arbeidsgiver eksempelvis som leder, må bruke andre virkemidler enn de formelle ved oppfølging av de frivillige og sosiale entreprenører.

6.2.1 Kommunale erfaringer med ledelse av frivillige

Frivillige medarbeidere kan ikke styres på samme måte som ansatte i kommunen. Har du inntrykk av at dette fører til spesielle utfordringer for ledere og ansatte i kommunen?

Den gjennomgående erkjennelsen som trekkes frem av informantene, er at frivillige ikke kan styres på samme måte som ansatte i kommunen. Erfaringen er at frivillige har vanskeligheter med å forplikte seg over lang tid, eller å stille til faste tidspunkter.

Respondentene er av den oppfatning at frivillige derfor bør møtes med stor grad av fleksibilitet, og at det er viktig å være åpen for hvilke oppgaver de frivillige kan påta seg. I forlengelsen fremkommer gjennomgående synspunktet om at kommunen må tilpasse seg ønsker fra frivillige organisasjoner og enkeltpersoner.

I noen kommuner er det **frivilligsentralen** som koordinerer innsatsen til enkeltfrivillige. En tilnærming som ofte blir brukt, er at det blir satt opp vaktlistene som kan sikre regelmessig gjennomføring av aktiviteter, som for eksempel matombringing, samtidig som man kan være fleksibel overfor den enkelte frivillige.

Det er også vanlig at tjenestene har kontakt med enkeltfrivillige. Flere peker på at det er behov for en viss opplæring av frivillige, og at et velfungerende samarbeid med frivillige krever oppfølging og en felles forståelse av rollen til den frivillige.

6.2.2 Viktige egenskaper i ledelse av frivillige

Fenomenene styring og ledelse er nært knyttet til arbeidsgiverrollen. I arbeidsmiljøloven er nedfelt prinsippet om arbeidsgivers styringsrett, som handler om arbeidsgivers rett til å bestemme hvem som skal gjøre hva, når, sammen med hvem og hvordan. I kommunene delegeres denne styringsretten normalt sett til administrative ledere, og ledere bruker denne styringsretten til å utøve både styring og ledelse av ansatte.

John P. Kotter²⁵, kjent forsker innen organisasjon og ledelse, hevder at styring vanligvis innebærer aktiviteter som planlegging, budsjettering og det å fastsette mål. Dette er velkjente oppgaver for ledere innen pleie og omsorg. For å gjennomføre planene brukes hjelpemidler som organisering og bemanning. Planene gjennomføres ved hjelp av instruksjoner og rutiner, og kontrolleres ved å sjekke resultat i henhold til planer og mål. Tradisjonelle måter å styre på er:

1. *Instruering av ansatte (Ansattstyring)*
I en arbeidsgiversammenheng baserer styringen seg på bruk av den formelle makten som ligger i arbeidsgiverrollen
2. *Inngå kontrakter med andre (Kontraktstyring)*
Dette innebærer å styre aktiviteten gjennom en eller annen form for avtale. Denne avtalen regulerer forholdet mellom partene og hvordan en tjeneste skal ytes. Slike avtaler kan inngås med juridiske subjekter som foretak eller organisasjoner, og vil normalt sett inkludere sosiale entreprenører. Styringsretten her følger ikke av arbeidsgiverrollen, men av kommunens ansvar for velferdsproduksjonen

Ifølge Kotter handler ledelse i større grad om å takle forandringer, initiere innovasjon, gi arbeidet mening, samkjøre mennesker, sikre resultater gjennom motivasjon og inspirasjon: å sørge for at mennesker beveger seg i riktig retning.

I motsetning til styring baserer ledelse seg i mindre grad på den formelle makten som følger av arbeidsgiverrollen, men mer på den enkeltes personlige egenskaper og evne til å bygge gode relasjoner og få til et godt samspill.

Forskning de siste tiårene på ledelse viser at effektiv ledelse består av en kombinasjon av det som her er definert som styring og ledelse, men gjerne med hovedvekt på ledelse.

Hva som er effektivt med hensyn til samhandling med frivillige og sosiale entreprenører, er lite dokumentert i norsk forskning. I ledelseslitteraturen er det skrevet lite om ledelse av frivillige. Vi kjenner ikke til at det er utført forskning på offentlig ledelse av frivillige i Norge.

I Danmark finnes det derimot mer forskning på dette temaet. Eksempelvis har Sørensen og Tofting (2012) kartlagt de ledelsesmessige utfordringene samarbeidet med frivillige innebærer og forsøkt å svare på hvordan utfordringene kan løses.

Tittelen på rapporten er "Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærds-service". Begrepet "samproduksjon" defineres i litteraturen som offentlig service som produseres i samarbeid mellom offentlige og private parter. Slik samproduksjon kan både brukes til "å hjelpe seg selv" og "å hjelpe andre". Deltakelse i frivillig sosialt arbeid inngår som en del av å hjelpe andre. Forfatterne mener at borgernes bidrag til offentlig samproduksjon kan anvendes langt mer systematisk.

Forfatterne legger til grunn at hierarkisk eller markedsbasert styring er lite egnet som grunnlag for å utløse frivillig innsats. Slik innsats utløses gjennom etableringen av et "styringsnettverk" mellom private og offentlige aktører. Rapporten omtaler et slikt nettverk som følger:

²⁵ John P. Kotter (1990)

"Styringsnetværk defineres i litteraturen som et forhandlingsbaseret samarbejde mellem gensidigt afhængige, men selvstændigt handlende offentlige og private parter, der søger at løse bestemte opgaver i fællesskab (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997). Drivkraften i dannelsen af styringsnetværk er de forskellige parter erkendelse af, at de ikke kan klare en given opgave alene på grund af dens kompleksitet, men bliver nødt til at udveksle ressourcer, viden og ideer med hinanden og koordinere deres handlinger med udgangspunkt i en fællesproblemforståelse og løsningsstrategi."

Det blir lansert fire forskningsperspektiver på lederutfordringen, som blir kort omtalt i det følgende:

Metastyring av styringsnettverk: Denne formen for styring er mer indirekte enn tradisjonell hierarkisk styring. Det beskrives i alt fire instrumenter for metastyringen. De to instrumentene omtalt som "hands-off" er *nettverksdesign* (mandat, deltakelse, prosedyrer for nettverket) og *mål- og rammestyring* (politiske, økonomiske og juridiske rammer). De to instrumentene omtalt som "hands-on" er *prosesstyring* og *nettverkdeltakelse* (dagsorden, premisser, løsningsforslag gjennom aktiv deltakelse).

Ledelse av samarbeidet innovasjon: Det blir beskrevet tre roller som lederne bevisst kan bruke for å overvinne barrierer for samarbeidsdrevet innovasjon. Det er rollene som igangsetter, fasilitator og katalysator.

Frivillig ledelse: Forfatterne peker på at det også i Danmark er skrevet forbløffende lite om ledelse i den omfattende litteratur om samspillet mellom offentlig og privat sektor. Deretter blir litteraturens bud om god ledelsespraksis beskrevet under overskriftene: rammesetning, styring, håndtering av frivillige og evaluering.

Lederkompetanse: Forfatterne peker på at ledelsen av frivillige setter krav på fem områder: kapasitetsoppbygging (hjelp frivillige til å organisere seg selv med mer), kommunikasjonsevner, romslighet, utholdenhet og sosial kompetanse).

Forfatterne omtaler styringsdialogen mellom de ulike nivåene som følger:

"Som alle andre aktører i den offentlige oppgavevaretagelse har også de frivillige behov for styring og ledelse. Topledere skal skabe udviklingsrum på kanten af den offentlige sektor og definere målsætninger og strategier og skabe økonomiske og organisatoriske rammer for det frivillige arbejde, mens ledere på de lavere forvaltningsniveauer skal rekruttere, motivere, uddanne og i det hele taget håndtere de frivillige. Det er dog vigtigt, at toplederne ikke slipper processens for tidligt ved at skubbe den komplekse opgave med at skabe rum for og lede frivillige i samproduceret service nedad i organisationen gennem delegation."

Når det gjelder utforming av mål, sier rapporten:

"Det er vigtigt at have klare målsætninger for involvering og samarbejde med frivillige og frivillige organisationer. Klare målsætninger tydeliggør, hvorfor samarbejdet er etableret, og medvirker til at hindre misforståelser i opgaveløsningen. Der er imidlertid ofte mange forskellige målsætninger på spil i et offentligt-privat samarbejde. Der er overordnede målsætninger hos politikere og topledere, målsætninger hos de implicerede forvaltninger og frivillige organisationer, samt en række personlige målsætninger hos de frivillige selv. Hvis man presser for hårdt på for at integrere og strømline alle disse målsætninger, kan det føre til store, uoverstigelige og handlingslammende konflikter. Det er derfor nødvendigt, at stille sig til tåls med nogle fælles målsætninger, der på den ene side er præcise nok til at give retning og på den anden side brede nok til at forskellige samarbejdspartnere kan spejle sig i dem."

Den danske forskningen viser at det er mulig å gi et nyansert bilde av hvordan "ledelse og styring utenfor linjen" kan fungere.

Selv om perspektivet til Sørensen og Tofting til en viss grad er på systemnivå, gir imidlertid gir de fem rådene om lederkompetanser en indikasjon på hva som er hensiktsmessig når man skal lede frivillige.

De sentrale ledelseskompertansene er: kapasitetsoppbygging, kommunikasjonsevner, romslighet, utholdenhet og sosial ferdigheter. Dette samsvarer med måten Kotter definerer ledelse på.

En grunnleggende forutsetning ved ledelse av frivillige og samhandling med sosiale entreprenører er at kommunale ledere i liten grad kan bruke styringsretten sin og de formelle maktmidlene. Lederne er avhengig av den personlige makten som ligger i gode relasjonelle ferdigheter og i evnen til å motivere og inspirere. Det synes som om de lederegenskapene som er viktige ved ledelse av frivillige og samhandling med sosiale entreprenører, handler om å motivere for endring, oppmuntre til innovasjon, gi arbeidet og samhandlingen mening, samkjøre mennesker, og sørge for at alle aktører beveger seg i riktig retning.

6.3 utfordringer på strategisk og operativt nivå

Med utgangspunkt i kap 5.2 om styring og ledelse drøfter vi i det følgende mulige utfordringer for ledere på strategisk og operativt nivå, og for medarbeiderne.

Utgangspunktet for norske kommuner er som nevnt den stadig mer påtrengende utfordringen, og samtidig muligheten i hvordan kommunene som arbeidsgiver skal gjennomføre oppgaveløsning i samarbeid med andre, herunder frivillige og sosiale entreprenører. Det grunnleggende spørsmålet er hvilke arbeidsgiverpolitiske utfordringer kommunene vil møte i et scenario med et økende politisk, økonomisk og organisatorisk press i retning av at tjenestene leveres i samarbeid med andre.

6.3.1 Ledere og ansatte i ulike funksjoner

Vi har sett at et godt samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører er avhengig av at ledere og medarbeidere innehar noen viktige relasjonelle egenskaper og ferdigheter, og vi har sett at samhandling med frivillige og sosiale entreprenører er avhengig av både styring og ledelse. Styrings- eller strukturperspektiver tilsier også at en hensiktsmessig samhandling ikke bare er avhengig av ledernes- og medarbeidernes ferdigheter, men også av at kommunene har utarbeidet tydelige og forankrede mål for samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører. Videre at målene brytes ned og konkretiseres i en hensiktsmessig fordeling av ansvar, roller og oppgaver mellom ledelsen og de ansatte.

Utfordringene knyttet til samhandling med frivillige og sosiale entreprenører vil slik sett oppleves ulikt, alt etter hvilket leder-/ansattnivå man befinner på seg, og det vil være avhengig av hvilken rolle man utøver. For å synliggjøre dette kan det være formålstjenlig å skille mellom fire ulike funksjoner ledere og medarbeidere utøver:

1. Strategisk ledelse

Dette handler om ledelsens/rådmannsnivåets ansvar for å fastlegge mål, prinsipper og rutiner, og dermed legge rammen (retning, verdier og kjøreregler) for en god dialog med frivillige og sosiale entreprenører. Et godt resultat er avhengig av at ledelsen gir disse oppgavene tilstrekkelig tid og oppmerksomhet.

Rådmannens to viktige oppgaver er med andre ord:

- a. å utvikle ett, eller noen få, mål for det administrative samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører. Hvordan dette gjennomføres i praksis, skal vi ikke gå nærmere inn på her, men det fremstår åpenbart at et slikt måldokument (mål, frivillighetsmelding, frivillighetsstrategi) må eies politisk. Enten må initiativet komme fra politisk nivå, eller så må rådmann komme med forslag til en slik prosess.
 - b. å følge opp underordnede ledere på dette målområdet. Hvis rådmannsnivået i tillegg gir området "samarbeidet mellom kommunene og frivilligheten" oppmerksomhet på andre arenaer enn i den mer formelle lederoppfølgingen og virksomhetsstyringen, gir det erfaringsmessig en oppmerksomhet i organisasjonen som kan bidra til å løfte tema og øke ledernes og medarbeidernes bevissthet om og trygghet på viktigheten av samarbeidet i oppgaveløsningen.
2. *Operativ ledelse*
Operativ ledelse handler om virksomhets- og seksjons-/avdelingslederes ansvar for å fastlegge og videreutvikle rammer og rutiner for det operative samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører. Det er også nødvendig at ledere på dette nivået gir oppgaven tilstrekkelig tid og oppmerksomhet.
- På samme måte som rådmannsnivået må gi oppmerksomhet til mål og hensikten for samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører, gjelder det om mulig i enda sterkere grad for det operative ledernivået. Vår erfaring er at utfordringen for det operative ledernivået slik sett er mer krevende enn for det strategiske. Virksomhetsledere, og i særlig grad seksjons-/avdelingsledere, må evne å håndtere både
- a. direktekontakten og oppfølgingen av frivillige og sosiale entreprenører – i samarbeid med medarbeiderne
 - b. motivere og veilede egne medarbeidere
 - c. utvikle rutiner og helt konkret oppgaveløsning i samarbeidet, i samhandling med egne medarbeidere.
3. *Stab og støttefunksjoner*
Rådgivere i stab og støttefunksjoner er sentrale med hensyn til policyutforming og kan være viktige pådrivere i etableringen og utviklingen av et godt samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører. Konkret vil de kunne bidra i prosessene med utarbeiding av målformuleringer og tilpasning av mål inn i kommunenes strategi og ulike planprosesser. Erfaringsmessig vil de i størst grad kunne bistå i de mer administrative sidene ved samarbeidet, med blant annet adresselister, kartotek vaktlister, utarbeiding av rutiner, skjema med mer.
4. *Gjennomføring av oppgavene*
Det er som tidligere beskrevet i stor grad medarbeidernes ansvar å forestå det operative samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører. Gode rutiner og "verdigrunnlag for samarbeidet" kan være en god støtte for *medarbeidere* i gjennomføringen av samarbeidet. De samme strukturene kan bidra til at samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører skjer noenlunde likt i ulike deler av en kommune.
- Ledere på strategisk og operativt nivå har ansvar for å etablere de nødvendige tiltakene som skal sikre et godt samarbeid med frivillige og sosiale entreprenører. Slike tiltak omfatter forhold som
- overordnede mål for samarbeidet
 - o hvis det eksisterer et grunnlagsdokument for den helhetlige frivillighetspolitikken for kommunen, må målene for pleie- og omsorgssektoren ideelt sett koordineres med eller være en del av dette dokumentet (se under)

- helhetlig frivillighetspolitikk, vedtatt av kommunestyret
- partnerskap med sosiale entreprenører eller frivillige organisasjoner
- tidsbegrensede avtaler med frivillige og sosiale entreprenører
- planer, rutiner og føringer (internt i kommunene)
- økonomiske tilskudd
- opplegg for rekruttering av frivillige og sosiale entreprenører
- opplæring og tilrettelegging for egne ansatte inn mot samarbeidet
- veiledning og oppfølging av frivillige (kan være deler av partnerskapsavtaler eller tidsbegrensede avtaler)
- veiledning og oppfølging av sosiale entreprenører (kan utgjøre deler av partnerskap eller tidsbegrensede avtaler)

Det er som nevnt i kap. 5.2, lite empiri om ledelse av frivillige og sosiale entreprenører. Basert på utfordringene som er drøftet i et utvalg frivillighetsmeldinger (kap. 3), kan det se ut som om det for kommunens ledelse som helhet knytter seg utfordringer til:

- *Overfokusering på det strategiske nivået*

En identifisert fallgrube er at kommunen og rådmannsnivået konsentrerer seg om politikktutforming og fastlegger de overordnede strategiene og prinsippene, for eksempel i form av frivillighetsmeldinger, uten å vie tilstrekkelig oppmerksomhet til den praktiske gjennomføringen. Noe tabloid formulert er det en tro på at når målet/policyen/strategien/meldingen er formulert i et dokument, så skjer gjennomføringen av seg selv. Det strategiske nivået har gjort sin jobb, og gjennomføringen forventes å komme deretter.

Det synes som om risikoen for å gå i retning av denne fallgruben øker med økende ambisjonsnivå, antall mål og utarbeiding av omfattende og detaljerte rutiner, som skal sikre kommunen i alle tenkelige og utenkelige situasjoner i samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører.

- *Overfokusering på det operative nivået*

En annen fallgrube er å være for opptatt av den operative driften. Dette kan handle om at enkelte virksomheter utvikler policyer og utøver praksis på egen hånd, uten at dette er forankret hos kommunens politiske og/eller administrative ledelse – ei heller eller nødvendigvis i samsvar med en overordnet strategi. En annen del av denne fallgruben består i at det ikke finnes mål eller rutiner på et strategisk nivå i det hele tatt, og at samarbeidet "privatiseres" til en eller noen få medarbeidere i kommunen. Slike samarbeidskonstellasjoner kan være fleksible og løsningsorienterte, og drives gjerne av det vi har betegnet som "ildsjeler" i kommunene.

Svakheten er dels at samarbeidet blir sårbart dersom det er knyttet til en eller noen få personer (sykdom, medarbeidere/"ildsjeler" som slutter). En annen side av en slik "privatiserings"- eller ensdig "ildsjel"-praksis er at kommunen ikke får tilstrekkelig spredning av disse enkeltpersonenes erfaringer og kompetanse til andre seksjoner og virksomheter i kommunen.

En forutsetning for god samhandling er at kommunens operative ledere og medarbeidere, som har mest samhandling med frivillige og sosiale entreprenører, har tilstrekkelig kompetanse om *hva* som kjennetegner frivillige og sosiale entreprenører, og om *hvordan* kommunens rutiner og eventuelle ordninger fungerer. Dette er verken en kontroversiell eller særlig overraskende påstand.

Det er ikke nødvendigvis slik at ledere må ha kompetanse på alle ordningene, den nødvendige kompetansen kan og bør primært ivaretas av de sentrale medarbeiderne, og finnes erfaringsmessig også hos personer i stab- og støttefunksjoner.

Som nevnt i kap. 3 finnes det god dokumentasjon på at mange ansatte i kommuner opplever manglende tilrettelegging når frivillige tar kontakt med kommuner med ønske om å gjennomføre ulike aktiviteter – en erfaring som også i stor grad deles av frivillige og sosiale entreprenører. Frivillighet Norge har da også utarbeidet veilederen "En veileder for deg som er frivillig i lag og foreninger", som nettopp har til hensikt å bedre samhandlingen med kommuner ut fra et lag- og foreningsståsted.

Denne vurderingen av manglende tilrettelegging blant våre informanter kan ha sammenheng med flere forhold:

- Behovet for samhandling med frivillige og sosiale entreprenører er verken opplevd eller erkjent i den politiske og/eller administrative ledelse
- Mangel på kunnskap om hva som kjennetegner frivillige og sosiale entreprenører (kultur)
- Manglende erfaringer med og verktøy/modeller for samarbeid med frivillige
- Negative holdninger til slikt samarbeid, enten hos enkeltansatte eller grupper av ansatte

Hvilke fenomen som kan ligge til grunn for den manglende tilretteleggelsen, har vi ikke entydige funn på i vårt arbeid. Hvis kommunen ønsker å utvikle og øke samhandlingen med frivillige og sosiale entreprenører, er vi derimot rimelig trygge på at kommunen som arbeidsgiver må jobbe helt konkret med opplæring og veiledning av egne ansatte for å styrke samhandlingskompetansen og "samhandlingskulturen" med hensyn til frivillige og sosiale entreprenører.

6.4 Hvordan skape en god "samhandlingskultur"?

Begrepet "kultur" er stort og til dels upresist. I intervjuene stilte vi likevel spørsmålet: *Hvordan kan man skape en god kultur blant ledere og ansatte for samarbeid med frivillig sektor?*

Flere av informantene pekte på at det er viktig at samarbeidet med frivillige er på dagsorden på det enkelte tjenestested. Det kan gjøres både gjennom å snakke om aktiviteter som skal gjennomføres overfor den enkelte bruker eller brukergruppe, og ved at man tar opp mer prinsipielle sider ved samarbeidet. Videre bør det enkelte tjenestested ha gode rutiner for å ta imot frivillige, slik at de føler seg velkomne og at innsatsen blir verdsatt.

Andre har nevnt at det kan være fornuftig at samarbeidet med frivillige er nedfelt både i planene for deres virksomhet og på mer overordnet nivå i kommunen. Det bør legges til rette for møteplasser med frivillige som kan bidra til en omforent forståelse for det som skal gjøres. Flere trakk frem at ledelsen i den enkelte enhet har et særlig ansvar for å legge til rette for slike møteplasser.

Flere har tatt opp betydningen av at roller og oppgaver er avklart. Det kan gjøres gjennom avtaler som er inngått med frivillige organisasjoner. Noen mener imidlertid at slike avtaler kanskje er viktigst for å tydeliggjøre samarbeidet overfor kommunens egne ansatte.

Tiltak som nevnt over, vil ifølge informantene kunne bidra til å påvirke holdningene til de ansatte og til å bygge en god kultur for samarbeidet med frivillig sektor. Noen få informanter (under 10 prosent i utvalget) har gitt tilbakemelding om at det er en viss motvilje blant de ansatte, til tross for at det er iverksatt tiltak av typen nevnt over.

Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (2012) konkluderer med at det er viktig å utvikle en kultur for samarbeid med de frivillige aktørene. Det blir vist til at enkelte bydeler i Oslo viste stor grad av samhandling med andre aktører, der det ble lagt vekt på å utvikle en god kommunikasjon mellom frivilligsentral, seniorsenter, hjemmetjeneste og frivillige aktører.

Rapporten fra Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester anbefaler hjemme-tjenesten å legge til rette for "å tenke" frivillighet i alle ledd: "Fra innsatsteam og bestillerkontor, til praktisk bistand og hjemmesykepleie, er det viktig å utvikle en kultur for å se mulighetene til å benytte frivillige aktører og tjenester for sine brukere. Ikke som et ledd i de kommunale tjenestene, men som et berikende tillegg for de eldre i bydelen."

Erfaringene fra blant annet Danmark er at i en nødvendig kompetanse og utvikling av "samhandlingskultur", spesielt knyttet til sosiale entreprenører, inngår også kunnskap om nyskaping og innovasjon. Det innebærer blant annet at ledere og ansatte på operativt nivå bør være kjent med hvordan de kan legge til rette for nyskaping og innovasjon i oppgaveløsningen. Ledere på strategisk nivå må sørge for at operativ virksomhet har tilstrekkelig handlingsrom til å teste ut gode ideer, og har tilstrekkelig med "slakk" slik at det er lov å gjøre feil.

Tema i dialog med tillitsvalgte

Er samarbeidet med frivillig sektor et tema i dialogen med tillitsvalgte og ansattes organisasjoner?

Mange av våre informanter opplyser at samarbeidet med frivillige ikke er et tema i dialogen med frivillige. En forklaring som trekkes frem, er at dette ikke er nødvendig fordi bruken av frivillige ikke er et konflikttema.

Andre forteller at samarbeidet med frivillige er et tema i ulike sammenhenger. Det kan for eksempel være i forbindelse med at det har blitt laget en omsorgsmelding, hvor samarbeidet med frivillige har vært ett av temaene. En informant har fortalt at samarbeidet jevnlig settes på dagsorden på arenaer der frivillige deltar, og at dette gjøres bevisst for å skape en god kultur for dialogen mellom de to partene.

Vår vurdering av intervjuene er at samarbeid med frivillige ikke fremstår som et tema som lokale tillitsvalgte vier mye oppmerksomhet, verken i formelle eller mer uformelle fora.

6.4.1 Organisatorisk tilrettelegging – hvor avgjørende?

Frivilligsentraler finnes i de fleste kommuner. I vårt arbeid har vi funnet mange eksempler på at sentralene bidrar til å utløse frivillig aktivitet. Samtidig har sentralene ulik profil og ulike rutiner i møtet med frivillige. Sentralene vil derfor i ulik grad være egnet til å ivareta en rolle mellom pleie- og omsorgssektoren og frivillig sektor og sosiale entreprenører.

Flere sider av den organisatoriske tilretteleggingen rapporteres i vår undersøkelse som mangelfull. Hovedbildet er at omfanget av overordnede strategier og planlegging for samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører fremstår gjennomgående som begrenset:

- Under halvparten av de 70 kommunene som inngår i undersøkelsen, har inngått avtaler med frivillig sektor
- Enn firedel av kommunene har en frivillighetskoordinator innen pleie og omsorg
- Noen få kommuner har etablert frivillighetsråd
- Svært få kommuner har utviklet rutiner for å møte enkeltfrivillige
- Tiltak for opplæring av egne ansatte og frivillige finnes bare i rundt en tidel av kommunene

Ledelse og organisering gjør en vesentlig forskjell

Statistikken viser at befolkningens frivillige aktivitet har vært på et noenlunde stabilt nivå siden 2006²⁶. I Norge er det en høyere andel av befolkningen som deltar i frivillige arbeid enn det som er vanlig i andre land. Innen pleie- og omsorgstjenestene spesielt samarbeides det med frivillige om en rekke ulike aktiviteter.

Det er nærliggende å spørre om i hvilken grad mangelfull organisatorisk tilrettelegging har betydning for omfanget og kvaliteten på samarbeidet med frivillig sektor og sosiale entreprenører. Det er problematisk å gi et presist svar på spørsmålet. Samtidig fremstår en rekke enkeltteksempler/case som klare indikasjoner på at slik tilrettelegging, herunder ledelse, synes å være av vesentlig betydning.

Et eksempel er en leder av et omsorgsdistrikt i en større bykommune som over år har satset systematisk på samarbeidet med frivillige, blant annet gjennom prioritering av ansatte som bruker tid på å ivareta og utvikle dette samarbeidet. Resultatet er omfattende samarbeid mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillige enkeltpersoner og organisasjoner. Nylig fikk samarbeidet en omtale over fire sider i lokalavisen. De andre omsorgsdistriktene i den samme bykommunen har ikke etablert et tilsvarende samarbeid med frivillige. Omfanget av frivillig innsats er også vesentlig lavere i disse omsorgsdistriktene. Arbeidet til denne lederen (ledelse), både med mål for samarbeidet, prioritering av ressurser/medarbeidere og ikke minst lederens entusiasme for og vedvarende tro på viktigheten av samarbeid med frivillige for å øke kvaliteten for brukerne, har i dette tilfellet hatt avgjørende betydning for å utløse frivillig aktivitet.

Et annet eksempel er Livsglede for eldre, som har evnet å mobilisere nye grupper til samarbeid med pleie- og omsorgstjenestene. Et tredje eksempel er utviklingen i Danmark, som blir omtalt i det følgende.

Danmark: Økt innsats til koordinering og flere frivillige

I Social- og Integrationsministeriet (2013)²⁷ kommer det frem at antall kommunale medarbeidere i Danmark som arbeider på heltid med oppgaver på det frivillige sosiale området, er nesten fordoblet på to år. Antall fulltidsstillinger i de 72 kommunene som deltok i undersøkelsen, har økt fra 100 i 2010 til 175 i 2012. I Aarhus kommune (rundt 310 000 innbyggere) var det i 2013 etablert 16 stillinger som hadde som oppgave å arbeide med dialogen med det sivile samfunn. Rundt halvparten av stillingene er på sentralt nivå og rundt halvparten på lokalt nivå. Vi kjenner ikke til noen norske kommuner med en tilsvarende satsing. Tilbakemeldingene fra våre informanter gir grunn for å vurdere om det kunne være klokt med en tilsvarende satsing i norske kommuner.

I Danmark har det som tidligere nevnt i løpet av en åtteårsperiode vært en nesten firedobling av andelen av befolkningen som gjør en innsats innenfor det som er kategorisert som sosiale tjenester. Andelen har økt fra 3 prosent i 2004 til 11 prosent i 2012. Det er ikke entydig i hvilken grad den økte administrative kapasiteten beskrevet ovenfor har bidratt til økningen i flere frivillige, eller om flere frivillige har ført til et økt behov for koordinering. Samtidig gir dette en nokså klar indikasjon på at det er en sammenheng mellom antall frivillige og antall personer i kommunen som trengs for å koordinere aktiviteten.

²⁶ Satelittregnskapet for frivillige og ideelle organisasjoner utarbeidet av Statistisk sentralbyrå viser noenlunde stabilt nivå på ulønnede årsverk siden 2006. I dette regnskapet blir det imidlertid ikke registrert aktivitet utenfor de frivillige organisasjonene.

²⁷ Social- og Integrationsministeriet (2013). *Den frivillige sosiale innsats. Frivilligrapport 2012*. Utarbeidet av Center for frivilligt socialt arbejde

Flere enkeltfrivillige krever ny tilnærming

I norske kommuner har den vanlige tilnærmingen vært at samarbeidet med frivillige i stor grad har skjedd gjennom frivillige organisasjoner. En fordel ved en slik tilnærming er at mange frivillige organisasjoner har gode opplegg for oppfølging av frivillige. Dersom kommunene selv skal ha kontakt med enkeltfrivillige, er det nødvendig at kommunene utvikler tilsvarende systemer og kompetanser som de frivillige organisasjonene. Til en viss grad har frivilligsentralene gjort dette. Kommunenes tilnærming til sentralene fremstår imidlertid i begrenset grad å være satt i system. Vår vurdering er at de store, frivillige organisasjonene har opplegg som er mer gjennomarbeidet enn det som er vanlig for sentralene.

Store kommuner i Danmark har utviklet tilsvarende opplegg som de store frivillige organisasjonene. Gitt en målsetting om økt samarbeid med frivillig sektor, kan en vei å gå for norske kommuner være å utvikle tilsvarende opplegg og å utvikle en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom sentralen og de ulike tjenestene.

Selv om det er et stort potensial for bedre og økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører via systematisk arbeid med verdier, holdninger og kultur i kommunene, viser erfaringene fra Danmark at økt satsning på frivillige organisasjoner, enkeltfrivillige og sosiale entreprenører vil kreve økt administrativ kapasitet i kommunene.

6.4.2 Rollefordelingen mellom strategisk og operativt nivå

Vår vurdering er at det for kommunene vil være nødvendig å bruke noen ressurser til å koordinere kommunens samarbeid, både på strategisk og operativt nivå.

På *strategisk nivå* vil det kreve arbeid med å utarbeide dokumenter som legger til rette for overordnet styring. Intervjuene tyder på at flere kommuner også står overfor et arbeid med å trekke allerede inngåtte avtaler med frivillige organisasjoner inn i et mer strategisk/overordnet planarbeid for samarbeidet. Videre krever det noe arbeid å administrere tilskudd til frivillig aktivitet og de ulike tiltakene som kan settes i gang som en del av kommunens rolle som arbeidsgiver.

På *operativt nivå* vil det også være nødvendig å videreutvikle og administrere tjenestenes møte med de frivillige. Omfanget av arbeidet vil være avhengig av graden av tilrettelegging på strategisk nivå. Det vil uansett kreve en viss grad av tilrettelegging i de ulike tjenestene for at de frivillige skal få gjort sin innsats og føle seg velkomne. Det vil for mange kommuner omfatte arbeid med både rutiner for, og kompetanse og ferdigheter i dialogen med frivillig sektor.

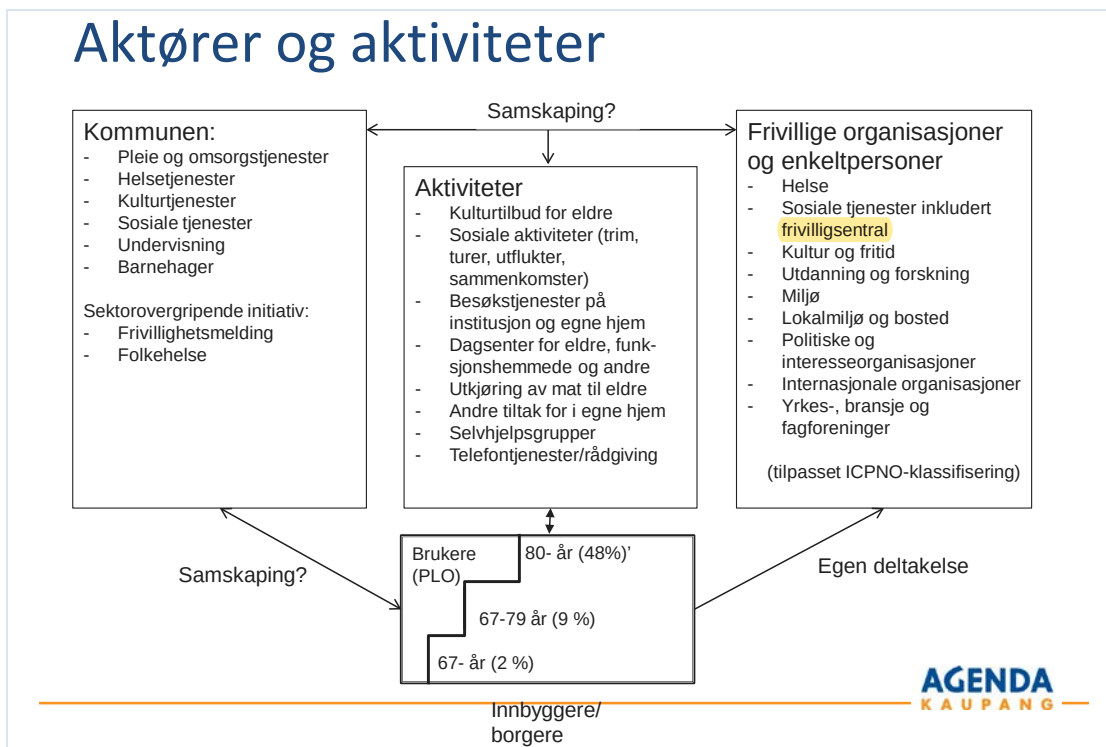
Betydningen av sosiale entreprenører

Bidraget fra sosiale entreprenører regnet i antall/årsverk er lavt sammenlignet med bidraget fra de andre aktørene. Betydningen av sosiale entreprenører kan likevel være betraktelig større enn antallet sosiale entreprenører som fremkommer i vår kartlegging, skulle tilsi. Dette ved at nye idéer kan spre seg som "ringer i et vann" (sildringseffekt). Et eksempel er sertifiseringsordningen for sykehjem utviklet av Livsglede for eldre (kap. 3.2). Ordningen tas gradvis i bruk av flere kommuner, og den er omtalt som en av fem strategier for frivillighet i stortingsmeldingen om morgendagens omsorg. Et annet eksempel er Gulljazz (kap. 3.2), som har ambisjoner om å spre tilbudet til andre deler av landet. Bidraget fra denne gruppen synes i dag å være betraktelig større når det gjelder innovasjon og nye tanker enn i det direkte bidraget med flere hender til å løse udekkede behov.

6.4.3 Drøfting av konsekvenser for pleie og omsorg

Utgangspunktet for rapporten har vært å se på samarbeidet mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor og sosiale entreprenører. Drøftingen i forrige kapittel er gjort med utgangspunkt i kommunen som organisasjon. I dette kapitlet drøfter vi perspektivet på den frivillige innsatsen med utgangspunkt i kommunen, frivillige organisasjoner, brukerne av tjenester eller innbyggerne i kommunen.

For pleie- og omsorgstjenestene kan det være særlig nyttig å vurdere den frivillige innsatsen med utgangspunkt i brukerne og innbyggerne i kommunen. Drøftingen er gjort med utgangspunkt i figuren under, som illustrerer de ulike aktørene og aktiviteter utført med bidrag fra frivillig sektor.



Figur 6.1 Kategorisering av aktører og aktiviteter

Den videre drøftingen tar utgangspunkt i de fire boksene som figuren viser.

Frivillige aktiviteter (midterste boks)

I prosjektet er det kartlagt hvilke aktiviteter kommunen utfører i samarbeid med frivillig sektor som er rettet mot brukere av pleie- og omsorgstjenestene. I denne kartleggingen er aktivitetene kategorisert som vist i figuren over. Informanter er spurt om hvilke aktiviteter som blir vurdert som de viktigste, og hvordan disse aktivitetene startet opp. Resultatet av kartleggingen er omtalt i kap. 3.3.

Frivillighet sett fra brukerne/innbyggerne (nederste boks)

For landet som helhet er det nærmere halvparten av innbyggerne over 80 år som er brukere av pleie- og omsorgstjenester. For yngre aldersgrupper er dekningsgraden lavere. Utgangspunktet for prosjektet var å belyse samarbeidet mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor. Dette utgangspunktet skulle tilsi at vi først og fremst rettet fokus mot brukerne av disse tjenestene. Dette vil av flere grunner medføre en for snever tilnærming, noe vi utdyper nærmere i det følgende.

Informantene har gitt mange eksempler på at det ikke er et klart skille mellom brukere og frivillige. På dagsentre for eldre er det ikke uvanlig at brukere av dagsentre også bidrar som frivillige i driften av senteret. Et annet eksempel er frivillige leseombud på

sykehjem som selv har behov for kommunal bistand. Noe av grunnen til dette er at eldre i stor grad selv bidrar med frivillig innsats. Slik innsats kan være til nytte både for den som mottar innsatsen, og for den som yter den.

Vi har sett nærmere på samarbeidet mellom pleie- og omsorgstjenestene og frivillig sektor når det gjelder aktivitetene vist midt i figuren over. Deltakelse i frivillige aktiviteter må ikke være avgrenset til disse aktivitetene. Både brukere av pleie- og omsorgstjenester og den øvrige delen av befolkningen vil selv være deltakere i hele bredden av de frivillige aktivitetene (illustrert til høyre i figuren). Når eldre deltar på aktiviteter som foregår i regi av frivillige organisasjoner, vil de vanligvis ikke opptre som kommunale "brukere", men som deltakere, medlemmer eller kunder som bruker eller "kjøper" et tilbud.

De ulike frivillige aktivitetene vist i figuren er ikke nødvendigvis avgrenset til brukere av pleie- og omsorgstjenester. For eksempel kan kulturtilbud være rettet mot både brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester og den øvrige delen av befolkningen.

Disse forholdene peker i retning av at det kan være fornuftig for kommunen å ha en strategi hvor man henvender seg til alle innbyggerne i kommunen, og ikke bare til brukerne av pleie- og omsorgstjenester. Dette utdypes nærmere i kap. 6.

Frivillighet sett fra frivillige organisasjoner (høyre boks)

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet et eget satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner. I dette regnskapet er de frivillige organisasjonene klassifisert slik det er vist i boksen til høyre i figuren. I satellittregnskapet er aktiviteten inndelt etter en internasjonal klassifisering (ICPNO-klassifisering) utarbeidet av FN, og deretter tilpasset norske forhold. Helsetjenestene i dette regnskapet omfatter både organisasjoner med aktivitet rettet mot den statlige spesialisthelsetjenesten og organisasjoner med aktivitet rettet mot kommunale helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Videre er det verdt å merke seg at arbeidet utført av **frivilligsentralene** blir klassifisert som en sosial tjeneste.

Frivillighet sett fra kommunen (venstre boks)

Aktivitetene omtalt over, er organisert både blant pleie- og omsorgstjenestene og blant kommunens øvrige tjenester. For eksempel vil kulturtilbud rettet mot eldre ofte være tilrettelagt av kultursektoren i kommunen.

Frivillig aktivitet kan være et resultat av initiativ som omfatter alle sektorer. Utarbeiding av en frivillighetsmelding er et eksempel på et slikt initiativ. Arbeidet innen folkehelse er et annet eksempel på et arbeid som omfatter alle sektorer. Ansvar for folkehelse er ofte plassert som en del av kommunens helsetjenester og er altså ofte *ikke* en del av ansvaret til pleie- og omsorgstjenestene.

Det har derfor vært nødvendig å legge til grunn en helhetlig og sektorovergripende tilnærming for å fange bredden i aktiviteter i vår målgruppe. Samtidig har vi i tråd med mandatet for prosjektet, lagt hovedvekten på pleie- og omsorgstjenestene og brukerne av disse tjenestene. Denne utvidete forståelsen er gjort i samråd med oppdragsgiver.

I figuren er begrepet "samskaping" brukt både om relasjonen mellom kommunen og bruker/innbygger og relasjonen mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Begrepet er hentet fra Danmark, hvor begrepet er hyppig brukt. "Samskaping" innebærer at velferdsløsningene blir utformet i et samspill mellom kommunen og brukere, innbyggere, frivillige organisasjoner, pårørende og andre aktører i lokalsamfunnet. Et viktig mål er å utløse innbyggernes (sivilsamfunnets) ressurser slik at den enkelte kan ta større ansvar for eget liv, som innenfor begrepet "samskaping" er et mål i seg selv. Dette perspektivet er utdypet i kap. 5.2.2.

6.4.4 Overordnet planlegging og strategier for samarbeid

Har kommunen en strategi for å rekruttere/etablere samarbeid med frivillige lag/foreninger som driver omsorgsaktiviteter?

Hovedinntrykket er at kommunene ikke har kommet veldig langt eller prioritert den strategiske siden av forholdet til frivillig sektor. Svært mange av svarene har vært at kommunen ikke har en strategi, eller at strategien ikke er så godt utviklet. Det er også noen som svarer at de ikke vet om kommunen har en strategi.

Svarene uttrykker også at det er ulike oppfatninger av hva strategi på dette området egentlig er. For noen har det vært en nødvendig betingelse at en strategi skal omfatte en helhetlig og gjennomtenkt tilnærming til det frivillige arbeidet. Andre har mer direkte tilnærminger, som for eksempel at kommunen skal "rekruttere og beholde frivillige".

De kommunene som har strategier for samarbeid, enten i vid eller snever forstand, har nedfelt strategiene i styringsdokumenter, kommuneplan, omsorgsplan eller frivillighetsmelding. Her kan det dreie seg om føringer som også gjelder samarbeidet mellom omsorgssektoren og frivillig sektor. Det ser ut til at disse føringene gjennomgående er av nokså generell karakter, og at de slik sett ikke gir spesifikk behandling av eller føringer for samarbeidet med frivillig sektor innen pleie og omsorg.

Noen strategier er forankret i hele kommunen, mens andre strategier gjelder for det enkelte sykehjem eller tjenestested.

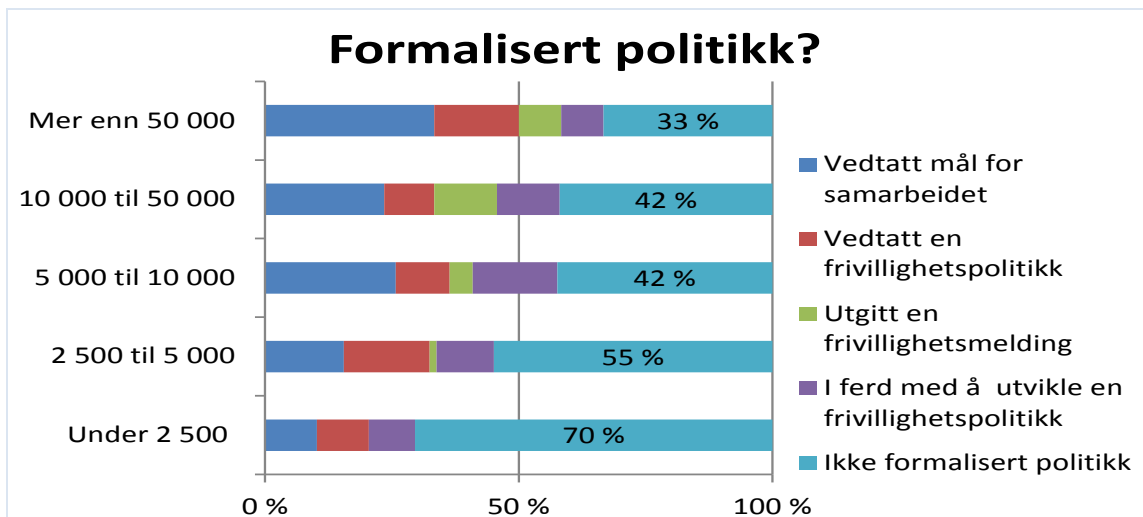
Noen store kommuner har utarbeidet relativt omfattende skriftlige strategier for samarbeidet mellom de to partene. Våre informanter opplever disse strategiene som et nyttig bidrag til retning for og konkretiseringen av samarbeidet.

Kartlegging av formalisering av kommunal frivillighetspolitikk

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har siden 1995 hatt ansvaret for å utvikle, gjennomføre og rapportere Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase for kommuner og fylkeskommuner. Det er gjennomført en spørreundersøkelse første halvår 2012 til alle landets kommuner og fylkeskommuner.

I 2012 var det 52,7 prosent av kommunene som ikke hadde en formalisert politikk overfor frivillige. Tilsvarende andel i 2008 var på 61,5 prosent. Det er altså vesentlig flere kommuner som oppgir at de har formalisert politikken overfor frivillige i løpet av denne fireårsperioden.

Kommunene har hatt mulighet til å krysse av for hvordan politikken er formalisert. En metodisk svakhet er at det ikke er gitt mulighet til å krysse av for flere alternativ, i og med at de ulike kategoriene ikke kan sies å være gjensidig utelukkende. Rundt en femdel av kommunene oppgir at det er vedtatt mål for samarbeidet med frivillig sektor. Figuren under viser fordelingen på de ulike kategoriene for kommuner av ulik størrelse.



Figur 6.2 Andelen kommuner med en formalisert frivillighetspolitikk fordelt på fire kategorier, og andelen kommuner uten en slik politikk for kommuner av ulik størrelse. Kilde: KMDs organisasjonsdatabase (spørsmål 37). Egen bearbeiding (N = 349 kommuner).

Vi ser at store kommuner i større grad enn små kommuner har en formalisert frivillighetspolitikk. For kommuner med mer enn 50 000 innbyggere er det to tredeler av kommunene som har en slik politikk eller holder på å utvikle politikken. For kommuner med færre enn 2 500 innbyggere er det over to tredeler som ikke har formalisert politikken.

Innenfor alle de fem kategoriene for størrelse er det kommuner som er i ferd med å utvikle en frivillighetspolitikk. Det kan tyde på at andelen kommuner med en formalisert politikk fortsatt vil øke i årene som kommer.

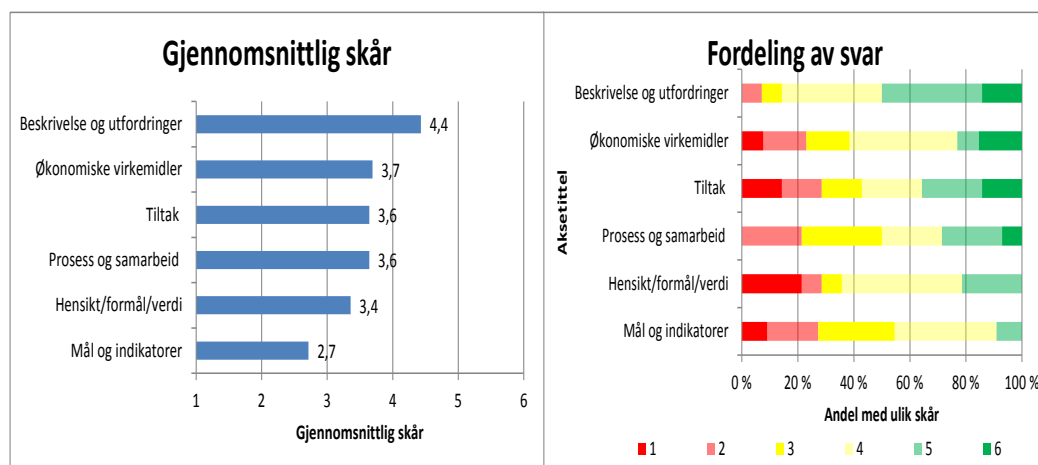
Som nevnt er en svakhet ved spørsmålene som er stilt, at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. I praksis kan altså for eksempel en kommune både ha vedtatt mål for samarbeidet og utgitt en frivillighetsmelding. Undersøkelsen er trolig derfor best egnet for å skille mellom kommuner med og uten en frivillighetspolitikk.

Gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger

Vi har foretatt en gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger. Her blir det gitt en omtale av hovedfunnene av gjennomgangen, som er basert på seks kriterier. Gjennomgangen er mer detaljert beskrevet i vedlegg 3.

Resultatene av skåringen av de seks kriteriene for de 15 frivillighetsmeldingene er vist i figuren under. Kriteriene er sortert etter fallende gjennomsnittskår. Figuren viser også spredningen av svar på de seks svaralternativene.

Frivillighetsmeldinger - skår



Figur 6.3 Vår evaluering av seks kriterier for 15 frivillighetsmeldinger. Gjennomsnittlig skår og fordeling av skåren på en skala 1–6.

For alle meldingene er hvert av kriteriene gitt en skår på skala 1–6. God skår har vi gitt når omtalen i meldingen er så konkret at den gir retning for det videre arbeidet. Svak skår kan enten være uttrykk for at temaet ikke er omtalt, eller at omtalen er preget av generelle formuleringer som i liten grad gir retning for arbeidet. For mange av kriteriene er den gjennomsnittlige skåren på rundt 3,5, som tilsvarer gjennomsnittet på skalaen. Best skår på 4,4 har meldingene når det gjelder å beskrive frivilligheten og dagens utfordringer. Det kan være uttrykk for at mange kommuner er i startgropa for dette arbeidet.

Svakest skår gir informantene for kriteriet "Mål og indikatorer" (2,7). Nest svakest skår er gitt på området "Hensikt/verdi" (3,4). Meldingene er altså svakest på de to kriteriene som omfatter den overordnede policyen for det kommunen vil oppnå med arbeidet. Det kan ha sammenheng med at mange kommuner opplever denne delen av planleggingen som krevende også på andre områder. I Sørensen og Tofting (2012) blir det pekt på at det kan være krevende å utforme mål på dette området, hvor aktørene har ulike interesser. Dette har sammenheng med blant annet de frivilliges ønsker om å bidra med klart definerte aktiviteter og brukergrupper, mens det ut fra kommunens vurdering ikke passer med pågående aktiviteter – ei heller med vurderingen av brukerens/brukergruppens behov.

Vår vurdering er at denne delen av planleggingen og gjennomføringen av samarbeidet er spesielt krevende. I tillegg til mismatch-problematikk mellom frivillige, bruker og kommunen er det også et planleggingsfaglig/styringsfaglig spørsmål om nytten ved entydig målfastsettelse i samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor på dette området. Hvis målfastsettelse skal benyttes, er det vår erfaring at mål må knyttes til effekter og resultater for brukerne, og ikke knyttes til aktiviteter og prosesser for hvordan samarbeidet skal gjennomføres. En prosess med for sterkt fokus på enighet om aktivitets- og prosessmålsettinger (virkemiddel) vil kunne sementere ulike forståelser, og føre til – om enn ikke konflikt – så en viss gjensidig skepsis og manglende utvikling av samarbeidet. Nøkkelen ligger i større grad i kreative og gjensidig utfordrende og løsningsfokusert prosesser, med brukerne i fokus (resultatmålsettinger).

MidtLabs evaluering av Fredericia-tiltakene tåler å gjentas i denne sammenheng. Fredericia kommune gjennomførte prosjekter i to bydeler (Korskærparken og Sønderparken) preget av beboere med lavt utdanningsnivå og en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Kommunen satte i gang, i nær dialog med beboerne og frivillige, en rekke aktiviteter som var ment å bidra til å styrke de sosiale nettverkene (effekt/-resultatmål). Eksempler på aktiviteter var mosjonsforening med 300 deltakere, beboerdrevet hjemmeside, matlagingsklubb, kreativ klubb, verksted for ensomme og svømmetrening for kvinner.

Det er dokumentert at de sosiale relasjonene ble styrket, helsen til beboerne ble bedre og behovet for kommunal bistand redusert. MidtLab evaluerte prosjektet og konkluderte med at det innovative element er "at der ikke inndrages nye aktører og teknologier, men at de eksisterende aktører, dvs. borgere (les: frivillige) og sundhedsmedarbejder (les: ansatte i pleie og omsorg) utfordrer hinanden i redefinerte roller og funksjoner."

6.5 Utfordringer knyttet til rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige

6.5.1 Kommunenes erfaringer med kompetanseheving av egne ledere og ansatte

Frivillige og sosiale entreprenører har ulik kompetanse, både i betydningen forskjellige kompetanseområder og i betydningen kvalitet. Vi stilte spørsmålet: *Stiller samarbeidet til frivillig sektor spesielle krav til kompetanse av ledere og ansatte?*

Enkelte av informantene mener samarbeidet med frivillige ikke stiller spesielle krav til kompetanse. Et argument som blir brukt, er at det er først og fremst **frivilligsentralen** som står for den direkte kontakten med frivillige.

Samtidig fremheves det i intervjuene at samarbeidet krever relasjons- og samhandlingskompetanse. Enkelte mener at det er tilstrekkelig med helt vanlige samhandlingsferdigheter med hensyn til det å jobbe med andre. Andre mener derimot at det er nødvendig med en viss innsikt i situasjonen til frivillige, og at det er viktig med personlig egnethet og de rette holdningene.

Flere har tatt opp at fagutdanningene på feltet i liten grad gir opplæring i samarbeidet med frivillige. Resultatet kan være at ansatte ikke i tilstrekkelig grad bidrar aktivt til å utløse frivillig innsats til beste for brukerne.

En av informantene, som er leder for et aktivitetssenter, har deltatt i opplæringen som gis i regi av Verdighetssenteret i Bergen. Hun mener at opplæringen har ført til at hun får en større forståelse av hva det vil si å være frivillig og hvordan samarbeidet med frivillige skal legges opp. Resultatet er at hun har blitt bedre i stand til å ivareta dialogen med frivillige på en god måte. En annen informant forteller at kommunen planlegger å bruke denne opplæringen som et ledd i opplæringen av ansatte i kommunen som har mye kontakt med frivillige.

Som nevnt er Verdighetssenteret i Bergen beskrevet i stortingsmeldingen²⁸ om morgendagens omsorg, som nylig ble lagt frem av regjeringen. Her heter det at man skal "øke kompetansen i å drive rekruttering, mobilisering, koordinering, opplæring, motivering, oppfølging og veiledning av frivillige, med ytterligere satsing på opplæring av frivillighetskoordinatorer i regi av Verdighetssenteret i Bergen".

²⁸ Meld. St. 29 2012–2013 *Morgendagens omsorg*

I bydel Østensjø er det laget en femtrinns oppskrift for oppfølging av frivillige, jf. beskrivelsen i kap. 3.7. Her blir det gitt detaljerte råd for rekruttering, opplæring, veiledning, oppfølging og avvikling av samarbeidet med frivillige. Slike detaljerte rutiner for samarbeid kan gi nyttig veiledning for ansatte som bidrar til at tjenestene har en felles tilnærming i møte med frivillige.

Sertifiseringsordningen til Livsglede for eldre er av en noe annen karakter. Det er nødvendig å tilfredsstille ni kriterier for å kunne bli sertifisert som et livsglede-sykehjem. Et livsgledesykehjem skal blant annet "legge til rette for samarbeid med skoler, barnehager eller andre organisasjoner". For å bli sertifisert er det nødvendig av sykehjemmet har rutiner som sikrer at "livsgledeskriteriene bli ivaretatt, uavhengig av hvem som er på jobb". Her er det altså sykehjemmet (eller kommunen) som har ansvaret for å utvikle rutiner som sikrer samarbeid med frivillige.

Den såkalte "aktivitetsdosetten" utviklet i Stavanger kommune²⁹, er også basert på en sertifisering. Visjonen er å tilby aktiviteter med like stor prioritet som å tilby medisin og kanskje la aktiviteter erstatte noen typer medisin. Ordningen innebærer at frivillige informeres og involveres. Når virksomhetene oppfyller kravene, får de sertifiseringsbevis som jevnlig følges opp.

6.5.2 Rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av frivillige

Økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører medfører at kommunen som arbeidsgiver i økende grad også må ta noe ansvar for rekruttering av og være i dialog med samarbeidspartnerne når det gjelder opplegg og ansvarsfordeling av opplæring og kompetanseheving.

Kommunens erfaringer

Spørsmål 11: Har du/dere inntrykk av at det jevnt over er lett/vanskelig å rekruttere frivillige til omsorgsarbeid i kommunen?

Det er store variasjoner i hvor vanskelig våre informanter opplever at det er å rekruttere frivillige til omsorgsaktiviteter. Flere peker på at Sanitetsforeningen og andre tradisjonsrike organisasjoner, sliter med rekrutteringen, og at det nok er lettere å rekruttere frivillige til enkeltaktiviteter.

Hovedinntrykket er likevel at informantene opplever at det er mulig å rekruttere frivillige, men at det krever arbeid. Det er vanlig at det er **frivilligsentralen** som rekrutterer enkeltpersoner, mens kommunen står for kontakt med organisasjoner. Rekrutteringen av enkeltpersoner krever en annen tilnærming enn rekruttering gjennom organisasjoner.

Intervjuene dokumenterer flere vellykkede eksempler på rekruttering fra yngre eldre, som kanskje er aldersgruppen som er lettest å engasjere, og som utgjør en vesentlig andel av de frivillige. Flere peker på at deltakelse i frivillig aktivitet har en forebyggende effekt for denne gruppen. Det er også vellykkede eksempler på rekruttering av frivillige blant innvandrere og blant uføre.

Rekruttering i kommunal regi

Spørsmål 12: Rekrutterer kommunale virksomheter (som for eksempel alders-/sykehjem) frivillig arbeidskraft direkte, uten å gå veien om frivillige lag/foreninger?

Mange av kommunene har som hovedstrategi at det er **frivilligsentralen** som står for kontakt med enkeltfrivillige og at kommunen rekrutterer frivillige gjennom organisasjoner. Det ser imidlertid ut til at det er få kommuner som følger denne strategien helt konsekvent. I de fleste kommuner er det også vanlig at de utøvende enhetene i noen grad har kontakt med enkeltfrivillige.

²⁹ Kilde: <http://www.utviklingssenter.no/aktivitetsdosett.4948537-179636.html>

Vi har ikke spurt om de frivillige trenger kompetanse for å kunne delta i det frivillige arbeidet. Flere av informantene har imidlertid pekt på at det kan være nyttig at frivillige også får noe innføring på noen områder. Taushetsplikten er et eksempel på et slikt område som blir nevnt av mange informanter (jf. kap. 6.6 om juridiske utfordringer). Mange har også tatt opp at frivillige som arbeider på sykehjem, bør få en viss innføring i demens og kanskje også andre sykdommer. Videre blir det vist til at store organisasjoner, som Røde Kors, har egne og gode opplegg for opplæring av frivillige.

Opplæring av frivillige

Østlandsforskning (2011) finner at det er store variasjoner i hvor aktive kommunene er i opplæring og kursing av frivillige for å hjelpe dem i rollen som omsorgsytere. Majoriteten av kommuner har etablert pårørende- eller støttegruppe, og mange kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner/stiftelser om oppfølging av frivillige. Under halvparten av kommunene veileder de ansatte i hvordan de skal hjelpe frivillige. Middels store og store kommuner er mer aktive enn små kommuner i å rekruttere og lære opp individuelle frivillige.

Disch og Lorentzen (2012) oppsummerer en kartlegging av utdanningstilbud, tiltak og behov for kompetansebygging mot en satsing kalt "Aktiv omsorg". Det blir vist til undersøkelser omtalt i omsorgsmeldingen fra regjeringen som tyder på at det er på det sosiale og kulturelle området den kommunale omsorgstjenesten har kommet til kort. Undersøkelsen er gjort på oppdrag fra Helsedirektoratet. Kartleggingen omfatter opplæringen av helsefagarbeidere og aktivtører på videregående nivå, og helse- og sosialfaglig profesjonsutdanning på høyskoler og universiteter. Resultatet av kartleggingen skal brukes som grunnlag for å vurdere en mulig etablering av et nasjonalt kompetansehevingsprogram.

Kartleggingen viser et stort mangfold av aktiviteter på ulike nivåer knyttet til aktiv omsorg. Et lite mindretall av organisasjonene har egne tilbud for personer med psykisk utvikling eller personer med minoritets-/innvandrerbakgrunn. Undersøkelsen beskriver også opplæringstilbud for egne frivillige og ut mot brukere.

6.5.3 Tilrettelegge for at medarbeiderne skal samarbeide med eksterne aktører

Lederne vil ikke selv stå for all samhandlingen med frivillige og sosiale entreprenører. I det daglige vil denne kontakten i stor grad bli ivaretatt av medarbeiderne.

Med dette som utgangspunkt legger *Stolt og unik*, arbeidsgiverstrategien til KS, vekt på lederen som kulturbygger. Her heter det at "å skape en kultur for utvikling og nyskaping krever at lederen i det daglige utfordrer medarbeidere til å stille spørsmål ved egen praksis, oppmuntrer til prøving og feiling, og anerkjenner medarbeiderne som ildsjeler som aktivt søker ny kunnskap".

Ut fra et slikt perspektiv vil man kunne hevde at de nevnte lederegenskapene i forrige avsnitt også gi føringer for hvilke ferdigheter de ansatte må utvikle for å kunne samhandle godt med frivillige og sosiale entreprenører.

Arbeidet med å tilrettelegge for at medarbeiderne skal samarbeide med eksterne aktører, handler ikke bare om relasjonelle ferdigheter – det handler også om å utvikle systemer, prinsipper og rutiner som kan bidra til å sikre lik praksis i ulike organisatoriske enheter, og som kan være til støtte for de ansatte i møtet med de eksterne aktørene.

Det kan være aktuelt å utvikle felles rutiner for rekruttering, opplæring, veiledning av frivillige og å utvikle lik praksis med hensyn til taushetserklæring, samtykke, politiattest og forsikringer.

6.5.4 Oppsummering av utfordringer i ledelse og styring for økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører

En grunnleggende forutsetning ved ledelse av frivillige og samhandling med sosiale entreprenører er at kommunale ledere i liten grad kan bruke styringsretten sin og de formelle maktmidlene. Lederne er avhengig av den personlige makten som ligger i gode relasjonelle ferdigheter og i evnen til å motivere og inspirere. Det synes som om de lederegenskapene som er viktige ved ledelse av frivillige og samhandling med sosiale entreprenører, handler om å motivere for endring, oppmuntre til innovasjon, gi arbeidet og samhandlingen mening, samkjøre mennesker, og sørge for at alle aktører beveger seg i riktig retning.

Disse i stor grad relasjonelle lederferdighetene må rammes inn med mål for hva som ønskes med samarbeidet. Mål og strategier for kommunens samhandling med frivillige og sosiale entreprenører bidrar slik sett til å tydeliggjøre "ønsket retning".

Oppsummert kan disse utfordringene kategoriseres under sju overskrifter ved ledelse og styring for kommunene, fordelt på strategisk og operativ ledelse:

- målangivelse/ønsket resultat – strategi
- kapasitetsoppbygging
- lederoppfølging
- kommunikasjonsevner
- romslighet
- utholdenhet
- sosiale ferdigheter

Strategisk ledelse

For den strategiske ledelsen i kommunen fremstår fire av disse utfordringene som særlig viktige for å lykkes i å øke samhandlingen med frivillige og sosiale entreprenører:

Målangivelse/strategi

- Utvikle ett, eller noen få mål, for det administrative samarbeidet med frivillige og sosiale entreprenører. Det fremstår åpenbart at et slikt måldokument (mål, frivillighetsmelding, frivillighetsstrategi) må eies politisk. Enten må initiativet komme fra politisk nivå, eller så må rådmannen komme med forslag til en slik prosess.

Kapasitetsoppbygging

- Analyse av hvilke ressurser som er nødvendige for gjennomføring av tiltak for å bevege den kommunale organisasjonen i retning av mål(ene)
- Avsette ressurser i økonomiplanen

Lederoppfølging

- Følge opp underordnede ledere på dette målområdet, i lederutviklingssamtaler og i virksomhetsstyringen

Kommunikasjonsevner og fokus

- Rådmannsnivået bør i tillegg gi området "samarbeidet kommunene og frivilligheten" oppmerksomhet og innhold på andre arenaer i kommunen enn kun i den mer formelle lederoppfølgingen og virksomhetsstyringen

Operativ ledelse

Mens det strategiske ledernivået naturlig nok må fokusere overordnet retning og ressursplanlegging, fremstår utfordringene for det operative ledernivået av mer relasjonell karakter. For operative ledere synes det som om utfordringene særlig er knyttet til:

Kapasitetsoppbygging (internt fokus)

- Sett av ressurser i handlingsplan, dediker medarbeidere i hele eller delte stillinger.
 - o Velg medarbeidere som er motiverte: internambassadører
- Gi rom og tid for opplæring av medarbeiderne, trekk inn erfaringer om samhandling med frivillige og sosiale entreprenører fra andre kommuner, eller frivillige organisasjoner / sosiale entreprenører
- Utvikle rutiner for og helt konkrete oppgaveløsinger i samarbeidet, i samhandling med egne medarbeidere

Kommunikasjonsevner

- Jobb ut fra brukernes/enkeltbrukernes behov og kvalitet i tjenestene, og legg til rette for at den frivillige får konkrete arbeidsoppgaver
- Forstå hva som kjennetegner de frivillige og de sosiale entreprenørene: deres behov og "drivere"
- Forstå eventuell motstand/skepsis blant egne medarbeidere
- Inngå avtaler med sosiale entreprenører, med fokus på resultat for brukerne og med stor grad av frihet til handling/utprøving
- Bistå de frivillige i å skaffe seg oversikt over tjenestene, og synliggjør ansvarsområder og organisering
- Arbeid for at oppgavene skal være lystbetonte hos de frivillige, og kompenser eventuelt med egne ansatte på de lite interessante oppgavene
- Vær strukturert, ha gode møter, hold avtaler og følg opp spørsmål når de kommer

Romslighet

- Ikke bli regelrytter overfor sosiale entreprenører og i samhandlingen med frivillige: Innovasjon og nye samarbeidsformer utfordrer ofte regelverk og rutiner
- Lytt til de frivillige og sosiale entreprenørene, og vær åpen for nye måter å gi tjenester opp mot brukernes behov
- Ha et løsningsorientert fokus: stimuler og motiver
- Gi anerkjennelse og arbeid for den frivilliges eierskap til oppgavene
- Det er lov å gjøre feil, det kan vi lære av det til neste gang

Utholdenhet

- Ikke gi opp!

Sosiale ferdigheter

- Gi den frivillige trygghet gjennom opplæring og tillit
- Fremhev suksess, og gi konstruktive tilbakemeldinger – også til egne medarbeidere
- Bidra til god stemning: Humør løser mange problemer

6.6 Juridiske utfordringer og etiske dilemma

6.6.1 Kommunenes erfaringer

Et av utgangspunktene for denne studien var i hvilken grad ledere i pleie- og omsorgstjenestene opplevde juridiske forhold som en hindring for samarbeid med frivillig sektor og sosiale entreprenører. Dessuten på hvilke områder utfordringene var størst. Disse forholdene ble belyst av spørsmål 16: *Juridiske utfordringer – Har kommunen støtt på særskilte utfordringer i samarbeidet med frivillige lag/foreninger innen pleie og omsorg?*

De fleste informanter pekte på at det finnes juridiske utfordringer knyttet til kommunens samarbeid med frivillige organisasjoner. Samtidig er vårt inntrykk av at utfordringene oppleves som håndterbare, noe som kommer til uttrykk i resultatene fra web-undersøkelsen (kap. 3.4 og figur 3.5).

Taushetsplikten er det temaet informantene i størst grad er opptatt av. Mange er opptatt av at frivillige ikke bør gå ut med informasjon om brukere de får kjennskap til gjennom den frivillige aktiviteten. I en del kommuner må frivillige skrive under en taushetserklæring. Røde Kors har en tilsvarende praksis. Det blir sagt at erklæringen ikke er juridisk bindende. Likevel meldes det om at de frivillige føler seg bundet av erklæringen. Vi har ikke hørt om frivillige som har brutt erklæringen.

I noen tilfeller er det behov for at frivillige får informasjon om brukere som skal delta på ulike aktiviteter. Det kan for eksempel gjelde informasjon om hvordan frivillige skal håndtere ulike sider ved sykdommene til brukerne. I slike tilfeller har ansatte vært noe i tvil om i hvilken grad de er bundet av taushetsplikten.

Forsikringer er også et tema som mange tar opp. Noen kommuner har funnet ut at de ikke vil forsikre frivillige mens de deltar i ulike aktiviteter i samarbeid med kommunen. Andre kommuner har ikke tegnet forsikringer for frivillige. Noen kommuner har opplevd at noen forsikringsselskaper ikke inngår avtale om forsikring av frivillige.

Det blir også reist spørsmål om kommunen bør forsikre seg mot handlinger utført av frivillige. Det kan for eksempel være at det oppstår skader på kommunale biler som frivillige bruker til utkjøring av mat til hjemmeboende eldre. Det har også vært tilfeller hvor frivillige har stjålet når de har vært på hjemmebesøk. Et spørsmål er i hvilken grad kommunene er ansvarlige for denne typen handlinger. Et annet spørsmål er om det kan være fornuftig å tegne forsikring.

I noen kommuner utfører frivillige transporttjenester ovenfor brukere som skal til sykehuset, legen eller andre steder. Det blir reist spørsmål om slik transport er underlagt løyveplikten for drosjenæringen. (Dette spørsmålet blir drøftet nærmere i kapitlet om kommunens rolle som aktør i lokalsamfunnet.)

En av våre informanter spør om tilskudd til frivillige eller kjøp av tjenester kan komme i konflikt med lov om offentlige anskaffelser.

Vurdering av noen juridiske utfordringer

Arntzen de Besche har foretatt gjennomgang av følgende problemstillinger:

1. Taushetsplikt for frivillige om opplysninger de får kjennskap til når de stiller opp som frivillige – og taushetsplikten ansatte har overfor frivillige.
2. Kommunenes ansvar for sikkerhet og helse til frivillige – og for handlinger utført av frivillige.
3. En kortfattet drøftelse av om dagens lovgivning er utformet på en hensiktsmessig måte med hensyn til denne typen frivillige arbeid, eller om det er behov for regelendringer?

Det følgende er et uttrekk av gjennomgangen gjort av Arntzen de Besche. Hele notatet er gjengitt i vedlegg 1.

6.6.2 Arbeidsgiver har ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsgiver har ansvaret for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø også for dem som utfører frivillig arbeid for virksomheten. Dette må gjelde uavhengig av om det frivillige arbeidet organiseres gjennom en organisasjon. Det er arbeidsgiveren ved den aktuelle virksomheten som har kontrollen over arbeidsforholdene der, og ansvaret med hensyn til § 2-2 påhviler derfor ham. Det ansvaret som påhviler arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 2-2, vil kunne få betydning for den aktsomhetsvurdering som skal gjøres ved en eventuell skade på den frivillige selv, eller skade denne måtte påføre andre.

Leder for virksomheter som benytter seg av frivillige har ut fra dette et ansvar, ikke bare for de frivilliges arbeidsvilkår, men også for eventuelle skader frivillige påfører andre.

6.6.3 Lovens bestemmelser om taushet omfatter normalt ikke frivillig arbeid

I den utstrekning frivillige gjennom sitt arbeid får kjennskap til opplysninger om enkeltpersoner som ellers er undergitt lovbestemt taushetsplikt, er det avgjørende å sørge for at disse ikke gjøres kjent overfor andre. Utfordringen her er at taushetsplikten etter norsk lov er knyttet til det å inneha ulike former for stillinger og oppdrag. Det er ikke slik at vi som enkeltpersoner generelt har taushetsplikt om personlige forhold vi måtte få kjennskap til om andre mennesker. Taushetsplikten må derfor enten utledes av særskilte lovbestemmelser, eller den må følge av særskilt avtale.

For at taushetsplikten skal være mest mulig effektiv, er det av stor betydning at denne kan håndheves overfor den som eventuelt måtte bryte denne. Brudd på lovbestemt taushetsplikt er regulert i straffeloven § 121. Det følger av denne bestemmelsen at:

"Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til lovbestemmelse eller gyldig instruks følger av hans tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder."

En avtale om taushetsplikt som inngås med en som utfører frivillig arbeid, vil derfor ikke kunne håndheves med grunnlag i straffeloven § 121, med mindre det må kunne legges til grunn at vedkommende utfører "tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ" og vedkommende på grunnlag av dette er pålagt en lovbestemt taushetsplikt.

Taushetsplikt basert på avtale alene er således mindre tilfredsstillende, fordi den taushetsplikten som er ment å verne kommunen, har få sanksjonsmuligheter.

Dette er også et dilemma som ledere for virksomheter som benytter seg av frivillige må håndtere.

Frivilligsentralene og Røde Kors krever i dag at frivillige undertegner en taushetserklæring. I disse avtalene er spørsmålet om hvilken lovgivning som gjelder, i liten grad satt på spissen. Den som undertegner, blir avtalerettslig forpliktet av taushetserklæringen, og vil antageligvis overholde denne.

Det synes likevel klart at et økt omfang av frivillig arbeid vil medføre et behov for å få dette regelverket mer presist avklart.

6.6.4 Utleveringer av opplysninger etter samtykke

Tilgang til opplysninger både for ansatte og for frivillige, er ofte helt nødvendig for å kunne utføre et oppdrag på en hensiktsmessig måte. Dette skal gjøres på en slik måte at alle hensyn til den som mottar tjenesten, blir ivare tatt. Med hensyn til frivillige synes ikke lovgivningen å åpne for dette i tilstrekkelig grad i dag. Bestemmelsen om lovbestemt taushetsplikt er svært grunnleggende, og skal ivareta viktige funksjoner.

Det er derfor utilfredsstillende å "strekke" eller tolke disse bestemmelsene svært utvidende. Det er heller ikke tilfredsstillende at helsepersonell som samarbeider med frivillige, skal være usikre på om de bryter norsk lov når de utlever opplysninger om en pasient eller bruker.

I mangel av annen klar lovhjemmel synes det i dag fornuftig å satse på samtykke fra dem som har krav på hemmelighold. I mange tilfeller må det kunne legges til grunn et forutsatt samtykke fra den det gjelder, gitt at vedkommende tar imot de tjenestene som den frivillige utfører. Dette må for eksempel gjelde for en frivillig som kjører ut mat til eldre og syke, og hvor det er nødvendig å ha kunnskap om deler av pasientens helseproblematikk for å utføre oppdraget.

6.6.5 Krav om politiattest for frivillige i kontakt med barn og funksjonshemmede

Det følger av helsepersonelloven § 20 a at helsepersonell som yter helsehjelp til barn eller personer med utviklingshemming, plikter å fremlegge politiattest i forbindelse med ansettelse.

Man kan legge til grunn at frivillige som utfører oppdrag knyttet til barn- og utviklingshemmede, også vil måtte fremlegge politiattest.

I forarbeidene til denne bestemmelsen drøfter departementet videre om det bør innføres et krav om politiattest med hensyn til arbeid med personer med kognitiv svikt, for eksempel demens, og personer som er alvorlig syke, eldre, psykisk syke og andre pasientgrupper som på forskjellige måter kan ha vanskelig for å ivareta egne interesser og beskytte seg mot overgrep. Dette avvises blant annet på grunnlag av store administrative og økonomiske konsekvenser og det inngrep det representerer overfor de ansatte, sett i forhold til uklarhet rundt hvilke effekt det vil ha for brukerne. Dette innebærer at det ikke er adgang til å sette et krav om politiattest generelt med hensyn til ansatte som skal jobbe med denne typen brukere.

På den annen side er ikke dette til hinder for at politiattest kan settes som krav overfor frivillige som skal utøve oppdrag overfor disse gruppene.

6.6.6 Kommunens ansvar for handlinger utført av frivillige

Det følger av skadeserstatningsloven § 2-1 at arbeidsgiver har et objektivt ansvar for skade som en arbeidstaker volder forsettlig eller uaktsomt under utøvelsen av arbeid for arbeidsgiveren. Dette ansvaret gjelder også for ansatte i offentlig virksomhet. Loven oppstiller enkelte forbehold til dette ansvaret, men disse går vi ikke nærmere inn på i denne sammenheng. Hvem som regnes som "arbeidstaker" etter bestemmelsen, er nærmere definert i bestemmelsens tredje ledd. Det er naturlig å forstå denne bestemmelsen slik at dersom vedkommende frivillige omsorgsmedarbeider må anses for å være i kommunens "tjeneste", jf. drøftelsene under pkt. 3, så vil kommunen bli ansvarlig for vedkommendes handlinger etter § 2-1. Dersom det ikke foreligger et slikt tjenesteforhold, vil det ikke foreligge noe grunnlag for et objektivt ansvar for kommunen for skade etc. som den frivillige måtte påføre andre.

På den annen side vil kommunen etter alminnelige erstatningsrettslige regler kunne bli ansvarlig for slike handlinger. Dersom kommunen kan klandres for at den frivillige har handlet på en slik måte at noen er påført skade, for eksempel fordi vedkommende er satt til oppgaver han eller hun ikke har kompetanse til, vil kommunen kunne bli pålagt erstatningsplikt. Tilsvarende vil kommunen kunne bli ansvarlig dersom det ikke er ført tilstrekkelig tilsyn med hvordan den frivillige har utført sine oppgaver.

Dersom kommunen overlater til frivillige å gjøre oppgaver som kommunen i utgangspunktet plikter å utføre, vil nok mye tale for at kommunen gjøres ansvarlig for den frivilliges forsettlig eller uaktsomme handlinger.

6.6.7 Kommunens ansvar for sikkerhet og helse og sikkerhet til frivillige

For sine arbeidstakere plikter kommunen å tegne yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven § 3. Departementet kan samtykke til at kommuner eller fylkeskommuner likevel ikke tegner slik forsikring. Dette innebærer at kommunen da blir selvassurandør for et eventuelt ansvar.

Arbeidstakeren vil like fullt kunne kreve erstatning etter bestemmelsene i yrkesskadeforsikringsloven kap. 3 for skader og sykdommer som er dekket av den obligatoriske forsikringen etter loven. I § 2 b) er det gitt en nærmere definisjon av "arbeidstaker". Dette omfatter "enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgiverens tjeneste ...".

Frivillige omsorgsarbeidere vil ikke omfattes av denne definisjonen, og således ikke være omfattet av yrkesskadeerstatningslovens dekningsområde. Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen aldri vil bli ansvarlig for skader som den frivillige påføres gjennom sitt arbeide. Et slikt ansvar må da ta utgangspunkt i alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

6.6.8 Behov for en samlet juridisk gjennomgang

Selv om de juridiske problemstillingene med unntak for problemstillingene knyttet til taushetsplikt på dette området ikke fremstår som veldig utfordrende, synes det likevel å være nyttig med en helhetlig gjennomgang av alle juridiske spørsmål som oppstår i forbindelse med frivillig arbeid. Særlig vil dette være tilfellet dersom man ønsker at denne typen innsats skal trappes opp og at kommunene aktivt stimulerer til en slik utvikling. Formålet med en slik utredning bør ikke være å gjennomregulere denne typen arbeid. Ved en slik helhetlig gjennomgang vil man imidlertid få identifisert mulig behov for ny regulering, i tillegg til at denne kan danne et grunnlag for utarbeidelse av en mal eller en type "standard kontrakt" for bruk av frivillige.

6.6.9 Noen etiske dilemmaer

Kommunen har en viktig rolle som lokalsamfunnsaktør. En økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører vil kunne utfordre også denne rollen. I vår kartlegging og i intervju med våre informanter oppleves ikke disse spørsmålene som et problem, verken i rent juridisk eller i arbeidsgiverpolitisk forstand. Vi vil derfor som avslutning på dette kapitlet begrense oss til å peke på mulige eksempler på hvilke konsekvenser en økt samhandling med frivillige og sosiale entreprenører vil kunne ha for andre aktører i lokalsamfunnet, og hvilke etiske og juridiske konsekvenser og dilemmaer en økt samhandling med frivillige kan føre kommunene opp i.

Eksempler på hvilke konsekvenser økt samhandling med frivillige/sosiale entreprenører kan ha for andre aktører, kan være:

- Hvis frivillige hugger og leverer ved til eldre eller måker snø i oppkjørselen gratis, hvilke konsekvenser kan det få for næringsgrunnlaget til den lokale bonden?
- Hvis frivillige kjører eldre gratis til aktiviteter eller behandling, hvilke konsekvenser får dette for den lokale drosjenæringen?

Eksempler på juridiske konsekvenser og etiske dilemma økt samhandling med frivillige/sosiale entreprenører kan ha for andre aktører, kan være:

- Er det lovlig å organisere frivillig transport for eldre? Hvem har forsikringsansvaret, og hvem har et eventuelt erstatningsansvar?
- Hvis sosiale entreprenører innoverer nye løsninger, som eksempelvis et skyssnettverk som innbyggerne kan kjøpe seg inn i, hvor aktiv kan kommunen være i sin støtte til slik virksomhetsutvikling før det blir konkurransevidende?
- Hvis kommunen bruker frivillige organisasjoner til å levere tjenester, som eksempelvis matombringning til eldre mot økonomisk kompensasjon, kan det være i strid med lov om offentlige anskaffelser?

Litteratur

Agenda (2008): *"Frivillighetsmidler. Evaluering av virkningene av stimuleringsmidler til samarbeid mellom kommunale tjenestesteder og frivillig sektor"*. Utført på oppdrag av Bærum kommune

Agenda (2009): *"Frivillighetsmelding. Kartlegging av samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor"*. Utført på oppdrag av Kristiansand kommune

Andersen, Rolf K. (1996) Motiver for frivillig innsats i Røde Kors. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 5.

Arendal kommune (2012): *"Med hjerte for Arendal et godt sted å bo for alle"*

Bærum kommune (2012): *"Boligsosialt arbeid – samarbeid med frivillige. Veileder til kommunene."*

Becker, Penny Edgell og Pawan H. Dhingra (2001), "Religious Involvement and Volunteering: Implications for Civil Society". I: *Sociology of Religion*, 62 (3): 315–335.

Blaka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012): *"Kommunal organisering 2012. Redegjørelse om Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase."* NIBR-rapport 2012:21

Böckmann, *Motivasjon for frivillig arbeid : en spørreundersøkelse blant frivillige leksehjelpere i Oslo Røde Kors*. Universitetet i Oslo, masteroppgave, Økonomisk Institutt

Chacón, Fernando, Tania Pérez, Jérôme Flores og María Luisa Vecina (2011), "Motives for Volunteering: Categorization of Volunteer's motivations using open-ended questions" . I: *Psychology in Spain, 2011, Vol. 15. No 1, 48–56*

Clary, Gil E., Mark Snyder og Robert Ridge (1992), "Volunteer's motivations; a functional Strategy for the Recruitment, Placement and retention of Volunteers". I: *Nonprofit Management and Leadership* 2,4, 1992.

Cnaan, Ram A., og Robin S. Goldberg–Glen (1991), "Measuring Motivation to Volunteer in Human Services" I: *Journal of Applied Behavioral Science* September 1991 vol. 27 no. 3 269–284

Center for frivilligt socialt arbejdes *"Håndbog om samarbejde mellem foreninger og kommuner"*. *Web-håndbog om samarbejde mellem foreninger og kommuner*.

Damvad (2012): «Utredning om sosialt entreprenørskap. Utarbeidet av DAMVAD for Nærings- og Handelsdepartementet»

Disch, Per Gunnar og Gro Lorentzen (2012): *"Aktiv omsorg – prioritering, kompetanse og kompetansebehov"*

Disch; Per Gunnar og Vetvik, Einar 2009. *Framtidas omsorgsbilde*. Senter for omsorgsforskning, Høgskolen i Telemark.

Enjolras, Bernard og Ørnulf Seippel (2001), *Norske idrettslag*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 4.

Frivillighet Norge og KS (2013): *"Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor"*. Avtalen er en fornyelse av tilsvarende avtale fra 2011.

Frivillighet Norge (2013): *"Hvordan jeg kan påvirke frivillighetspolitikken i min kommune. En veileder for deg som er aktiv i frivillige lag og foreninger"*

- Haarr, Kjersti Helene og Anne Katrine Folkman (2013): *"Samhandling, folkehelse og frivillighet; Nye former for engasjement og deltakelse innenfor helse- og omsorgssektoren?"*. Rapport 2013-1 fra Diakonhjemmet høyskole.
- Habermann, Ulla (2007), *En postmoderne helgen? Om motiver til frivillighet*. København: Museum Tusculanums forlag.
- Helsedirektoratet (2013): *"Veileder for kommunale frisklivssentraer. Etablering og organisering"*
- Innovasjon i omsorg (NOU 2011:11)
- IRIS (2007): *"Kommunenes samhandling med frivillig sektor"*
- Johansen, Vegard og Anne Lofthus (2011): Kommunenes rekruttering til og oppfølging av frivillig omsorg. ØFnotat nr. 11/2011 Lillehammer: Østlandsforskning
<http://www.ostforsk.no/notater/pdf/112011.pdf>
- Jordheim, Kari og Kari Korslien (2010), *Diakoni og samhandling. Diakonifaglige innspill til Samhandlingsreformen*. Diakonhjemmet Høyskole, rapport nr. 4.
- KL (2013): *"Invester for det er for sent. Et debatoplæg om fremtidens sosialpolitikk"*
- John P. Kotter (1990); What Leaders Really Do. Harvard Business Review.
- KS (2005): *"På sporet av en lokal frivillighetspolitikk?"*
- KS (2007): *«Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020»*
- KS (2008): *"Sammen om det gode liv"*
- KS (2010): Frivillighetsundersøkelse gjennomført av KS november 2010.
- Kvaal, Julie Margrete Nybakk (2010), *Frivillighet: motivasjon og engasjement: en kvalitativ undersøkelse av besøkvenner i Røde Kors*. Universitetet i Oslo, Masteroppgave, Psykologisk Institutt
- KUD (2010): *"Retningslinjer for frivilligsentraer/nærmiljøsentraer"*
- Loga, Jill (2012): *"Finnes det en kommunal frivillighetspolitikk?"*. Kapittel i Selle og Strømnes (2012).
- Lorentzen (2003): *"Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd"* Notat
- Lorentzen, Håkon (2007), *Moraldannende kretsløp*. Oslo: Abstrakt forlag
- Lorentzen, Håkon (2012), *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4.
- Lorentzen, Håkon (2012), *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4.
- Lorentzen, Håkon og Håvard Helland (2013), *Profesjonene og det sivile samfunn: Idrettsfeltet som eksempel*. Kap. 11 i Molander, A. (red.) og Smedby J. Chr. (red) *Profesjonsstudier II*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon og Lars Skov Henriksen (2013): *"The Invention and Institutionalization of Volunteer Centers: A Comparative Analysis of Norway and Denmark"*
- Norges offentlige utredninger 2011:11 *«Innovasjon i omsorg»*

Matthies, Aila-Leena (2006), *Nordic civic society organizations and the future of welfare services*. Copenhagen: Tema Nord/Nordisk Ministerråd

Offentlig og frivillig sektor i Danmark (2013): *"Charter for samspill mellom den frivillige verden og det offentlige"*. Lagt frem 1. juli 2013.

Rønning, R., Schanke, T. og Johansen, V.(2009): Frivillighetens muligheter i eldreomsorgen. ØF-rapport nr.11/2009. Lillehammer: Østlandsforskning

Rønning, Rolf (2011): Frivillige og lønnede på samme lag. Om styrking av den frivillige innsatsen i omsorgsarbeidet – i samspill med offentlig sektor. ØF-rapport nr. 18/2011. Lillehammer: Østlandsforskning <http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/182011.pdf>

Selle, Per og Kristin Strømsnes (2012): Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?

Senter for omsorgsforskning Sør (2009): "Framtidas omsorgsbilde – slik det ser ut på tegnebrettet"

Soldal, Kristin (2005), *Gode hjelpere. Betalt venn, aktivtør eller modell?* Embla, nr. 6, s. 26–31

Social- og Integrationsministeriet (2013) «*Den frivillige sosiale innsats. Frivilligrapport 2012.*» Utarbeidet av Center for frivilligt socialt arbejde

Statistisk sentralbyrå (2012): Satellittregnskap til nasjonalregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner.

Stortingsmelding nr. 13 (2011–2012): *"Utdanning for velferd"*

Stortingsmelding nr. 25 (2005–2006): *"Mestring, muligheter og mening"*

Stortingsmelding nr. 39 (2006–2007): *"Frivillighet for alle"*

Stortingsmelding nr. 39 (2006–2007): *"Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar"*

Sørensen og Tofting (2012): *"Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice"*.

Telemarksforskning (2012): «Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom» TF-rapport nr. 305 skrevet av Karin Gustavsens og Lars U Kobro

Trøndelag forskning og utvikling (2012): Samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor på pleie og omsorgsfeltet – en kartlegging

Udvalget for sosialøkonomiske virksomheder (2013): «Anbefalingsrapport» lagt frem september 2013

Utviklingssenter for sykehjem i Hordaland (2008): Prosedyrer for frivillighetsarbeid i sykehjem.

Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (2012): Frivillige tjenester ved Oslos sykehjem <http://www.utviklingssenter.no/frivillige-tjenester-ved-oslos-sykehjem.4997477-185703.html>

Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (2012): Kartlegging av frivillige tilbud i hjemmetjenesten i Oslo kommune. <http://www.utviklingssenter.no/kartlegging-av-frivillige-tilbud-i-hjemmetjenesten.5024047-185703.html>

Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester i Hordaland (Kommende).
Kommunar i dans med frivillig innsats – et aksjonsforskningsprosjekt.

Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig Innsats*. Bergen: Fagbokforlaget

Vedlegg

Vedlegg 1. Notat om juridiske utfordringer

Vedlegg 2. Motivasjon for og beskrivelse av frivillighet

Vedlegg 3. Gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger

NOTAT

Til: Agenda Kaupang v/ Per Schanche
Fra: Hanne Inger Bjurstrøm

Oslo, 6. desember 2013
Ansvarlig advokat: Hanne Inger Bjurstrøm
E-post: hanne.bjurstrom@adeb.no
Vår ref: HIB/hib 4926647.1
122276 /81319

UTVALGTE RETTSLIGE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL KS- PROSJEKTET; VELFERD I NYTT TERRENG - HVORDAN KAN KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER SAMARBEIDE MED FRIVILLIG SEKTOR OG SOSIALE ENTREPENØRER INNEN PLEIE - OG OMSORGSTJENESTENE?

1 NÆRMERE OM OPPDRAGET.

Som en del av Agenda Kaupangs arbeid med prosjektet; Velferd i nytt terreng – hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillige sektor og sosiale entreprenører innen pleie – og omsorgstjenestene, er Arntzen de Besche bedt om å utarbeide et kortfattet notat (tentativt 5- 10 sider) hvor følgende problemstillinger behandles:

- 1) Taushetsplikt for frivillige om opplysninger de får kjennskap til når de stiller opp som frivillige, - og taushetsplikten ansatte har overfor frivillige.
- 2) Kommunenes ansvar for sikkerhet og helse til frivillige, - og for handlinger utført av frivillige.
- 3) En kortfattet drøftelse av om dagens lovgivning er utformet på en hensiktsmessig måte i forhold til denne typen frivillige arbeid, eller om det er behov for regelendringer?

I tillegg har vi sett på enkelte spørsmål knyttet til krav om politiattest fra personer som driver frivillige omsorgsarbeid for kommunen.

Innledningsvis vil vi kort også behandle den mer overordnede problemstilling; grensen mellom frivillig arbeid, og det å være «arbeidstaker» i lovens forstand. Dette er helt sentralt i forhold til alle drøftelser knyttet til frivillig arbeid.

Frivillig arbeid favner vidt og omfatter mange ulike type oppdrag. Vi har i de vurderingene som her er gjort ikke tatt utgangspunkt i bestemte typer frivillig arbeid. Som bakteppe for drøftelsene har vi likevel hatt i tankene den type frivillige oppgaver som vi anser for typiske i forhold til kommunale pleie- og omsorgstjenester.

Rammene for oppdraget innebærer at arbeidet begrenses til en relativt overordnet juridisk vurdering av de tre ovennevnte problemstillingene. Hovedsakelig har vi sett på det mest sentrale regelverket som berører vesentlige spørsmål knyttet til frivillig arbeid innenfor de tre definerte områdene. Dersom man skal gå mere i dybden, forutsetter dette en større og bredere utredning. Som vi kommer tilbake til i den avsluttende drøftelsen, mener vi det vil være nyttig med en bredere og mer helhetlig gjennomgang av alle juridiske sider ved frivillig arbeid.

2 GENERELT OM GRENSEN MELLOM ARBEIDSTAKER OG FRIVILLIG:

2.1 Arbeidsmiljølovens § 1-8 (arbeidstakerbegrepet)

I utgangspunktet er det et klart skille mellom personer som må anses for å utføre «frivillig» arbeid og personer som må anses for å være arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 (1). Arbeidstaker er etter dette:

«...enhver som utfører arbeid i annens tjeneste.»

Passusen «i annens tjeneste» er her helt sentralt. Vi legger til grunn at de fleste tilfeller av såkalt «frivillig arbeid» det er snakk om i forhold til kommunal omsorgsvirksomhet, nettopp vil karakteriseres ved at det ikke foreligger et tjenesteforhold mellom den frivillige og den virksomheten vedkommende utfører oppgaver for. Et tjenesteforhold bygger på en arbeidsplikt og et over/underordningsforhold, i tillegg til arbeidsgivers styringsrett. Frivillig arbeid er typisk karakterisert ved at det nettopp ikke foreligger en arbeidsplikt i arbeidsrettslig forstand, og at vedkommende ikke er underlagt noen arbeidsgivers styringsrett.

Selv om dette er det klare utgangspunktet, vil det i praksis likevel kunne oppstå avgrensingsproblemer i forhold til om en som utfører frivillig arbeid, også er å regne som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven eller annen lovgivning, for eksempel ferieloven. I tilnærmingen til denne problemstillingen kan det være grunn til å skille mellom frivillig arbeid som er organisert via en type organisasjon, for eksempel Røde Kors eller ulike typer Frivillighetssentraler, og de tilfeller hvor en enkeltperson utfører frivillig arbeid gjennom en direkte avtale med et kommunalt sykehjem eller et eldresenter e.l. For sist nevnte situasjon kan nok gråsonen i forhold til det å bli ansett som arbeidstaker i arbeidsrettslig forstand lettere bli aktualisert, enn når arbeidet organiseres via en organisasjon som nevnt.

For begge tilfeller vil det være nødvendig å ta utgangspunkt i lovgivning og rettspraksis knyttet til hvilke omstendigheter som tilsier at noe utgjør et arbeidstakerforhold. Det avgjørende vil ikke her være hvordan partene selv har karakterisert arbeidsforholdet, for eksempel at de kaller det frivillig arbeid, men hva dette reelt sett må anses for å være. Følgende forhold er gjennom rettspraksis tillagt vekt ved denne avgrensingen;

- 1) at vedkommende har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet,
- 2) at vedkommende har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet,
- 3) at arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsmaterialer og hjelpemidler for å utføre arbeidet,
- 4) at arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet,
- 5) at vedkommende får vederlag i en eller annen form for lønn,
- 6) at tilknytningsforholdet mellom partene har nogen lunde stabil karakter og er oppsigelig med bestemte frister,
- 7) at det hovedsakelig utførtes arbeid for en oppdragsgiver

Mange typer av frivillig arbeid har karaktertrekk som faller inn under flere av disse punktene. For eksempel vil det være den frivilliges personlige arbeidskraft som etterspørres, den frivillige må videre innrette seg etter oppdragsgivers anvisning i forhold til når og hvordan et oppdrag skal utføres, og ofte vil det kunne være oppdragsgiver som holder arbeidstøy og hjelpemidler for å utføre oppdraget. (Et typisk eksempel her vil være utkjøring av mat til eldre. Dette må utføres til bestemte tider som den frivillige vil måtte forplikte seg i forhold til. I tillegg kan det være kommunen som stiller med transportmiddel). Likevel legger vi til grunn at dette sjelden vil bli satt på spissen fordi det foreligger en rekke sentrale forhold som peker i motsatt retning; det vil normalt ikke foreligge en avtale med oppsigelsesfrister etc. mellom partene, vedkommende vil ikke få ordinær lønn og den frivillige vil bare

i begrenset utstrekning være forpliktet til å ta oppdrag og å underordne seg arbeidsgivers styring og ledelse.

På denne bakgrunn går vi ikke nærmere inn på denne problemstillingen i dette notatet. Det er imidlertid viktig å være klar over at det i praksis kan oppstå gråsoner på dette området. (Dette kan blant annet aktualiseres i forhold til et krav om fast ansettelse, eller i forhold til et krav om ulike typer trygde- og velferdsordninger, fra den som utfører frivillig arbeid for en kommune).

2.2 Ansvar etter arbeidsmiljøloven § 2-2

Selv om den frivillige ikke er arbeidstaker i arbeidsrettslig forstand, kan det likevel påhvile arbeidsgiver plikter etter arbeidsmiljøloven i forhold til vedkommende. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2-2 at arbeidsgiver også har plikter overfor andre enn sine egne arbeidstakere. Dette ansvaret er nærmere utdypet av Direktoratet for Arbeidstilsynet i deres veiledning; Kontroll og veiledning om arbeidsmiljø. Frivillig arbeid. Her forutsettes det at § 2-2 også omfatter frivillig arbeid. Det legges til grunn at arbeidsgiveren har et samordningsansvar for å sørge for at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det følger videre av denne veiledningen at arbeidsgiver har ansvaret for å forebygge at det skjer ulykker i forhold til alle typer frivillig arbeid. Arbeidsgiver skal gjennomføre systematiske tiltak for å sikre at virksomhetens aktiviteter blir planlagt, organisert, utført og vedlikeholdt i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven. I den forbindelse vil en risikovurdering være viktig. Arbeidsgiver bør foreta en kartlegging av hvilke farer som kan oppstå og sannsynligheten for at disse inntreffer, herunder hvordan disse kan forhindres. Videre vil arbeidsgiver ha et overordnet ansvar for at den frivillige har tilstrekkelig kompetanse og har fått tilstrekkelig opplæring for å utføre oppdraget. Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljølovens § 18-6 kompetanse til å gi nærmere pålegg for å sørge for at arbeidsgiver oppfyller denne plikten.

Kort oppsummert innebærer dette at arbeidsgiver har ansvaret for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø også for dem som utfører frivillig arbeid for virksomheten. Dette må gjelde uavhengig av om det friville arbeidet organiseres gjennom en organisasjon. Det er arbeidsgiveren ved den aktuelle virksomheten som har kontrollen over arbeidsforholdene der, og ansvaret i forhold til § 2-2 påhviler derfor ham. Det ansvaret som påhviler arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 2-2, vil kunne få betydning for den aktsomhetsvurdering som skal gjøres ved en eventuell skade på den friville selv, eller skade denne måtte påføre andre, jf. drøftelsene under pkt. 6.

3 PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL TAUSHETSPLIKT:

3.1 Generelt

Det fremgår av det materialet vi har fått fra Agenda Kaupangs undersøkelser blant de som utfører og de som benytter seg av frivillig arbeid, at problemstillinger knyttet til taushetsplikt fremstår som særlig utfordrende. I den utstrekning frivillige gjennom sitt arbeid får kjennskap til opplysninger om enkeltpersoner som ellers er undergitt lovbestemt taushetsplikt, er det avgjørende å sørge for at disse ikke gjøres kjent overfor andre. Utfordringen her er at taushetsplikten etter norsk lov er knyttet til det å inneha ulike former for stillinger og oppdrag. Det er ikke slik at vi som enkeltpersoner generelt har taushetsplikt om personlige forhold vi måtte få kjennskap til om andre mennesker. Taushetsplikten må derfor enten utledes av særskilte lovbestemmelser, eller den må følge av særskilt avtale.

For at taushetsplikten skal være mest mulig effektiv, er det av stor betydning at denne kan håndheves overfor den som eventuelt måtte bryte denne. Brudd på lovbestemt taushetsplikt er regulert i straffeloven § 121. Det følger av denne bestemmelsen at:

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til lovbestemmelse eller gyldig instruks følger av hans tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder.»

En avtale om taushetsplikt som inngås med en som utfører frivillig arbeid, vil derfor ikke kunne håndheves med grunnlag i straffeloven § 121 med mindre det må kunne legges til grunn at vedkommende utfører «tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ» og vedkommende på grunnlag av dette er pålagt en lovbestemt taushetsplikt. Taushetsplikt basert på avtale alene er således mindre tilfredsstillende for den taushetsplikten er ment å verne.

Denne straffebestemmelsen vil således ikke komme til anvendelse på en frivillig som alene kan sies å ha taushetsplikt basert på en avtale med oppdragsgiver, enten dette er med en organisasjon (for eksempel med Røde Kors eller Frivillighetssentralen), eller avtalen er inngått direkte med kommunen.

3.2 Ulike lovbestemmelser om taushetsplikt:

Det foreligger flere lover med bestemmelser om taushetsplikt som kan være relevante i denne sammenheng, og som det derfor må undersøkes om vil kunne komme til anvendelse i forhold til personer som driver frivillig arbeid.

3.3 Forvaltningsloven § 13

En generell taushetsplikt for alle som «utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» følger av § 13 i Forvaltningsloven. Det vedkommende har taushetsplikt om er «noens personlige forhold» jf. § 13 første ledd 1). Grovt kan man si at begrepet «personlige forhold» omfatter opplysninger av personlig karakter, og som man må legge til grunn av folk normalt ønsker at ikke spres til andre. Helseopplysninger vil typisk omfattes av dette begrepet.

3.4 Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1

Videre har man bestemmelser om taushetsplikt i helse- og omsorgstjenesteloven (lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester mm.) Det følger av § 12- 1 i denne loven at;

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.»

Det er videre denne loven som regulerer kommunenes ansvar for helse- og omsorgsoppgaver, jf. § 3-1 som pålegger kommunene en plikt til å tilby «nødvendige helse- og omsorgstjenester» til alle som oppholder seg i kommunen. Det følger videre av § 2-1 at;

«Helsepersonelloven gjelder tilsvarende for personell som yter helse- og omsorgstjenester etter loven her.»

3.5 Helsepersonelloven

Det følger av helsepersonelloven (lov 7. februar 1999 nr. 64) § 2 at denne gjelder for;

«helsepersonell og virksomheter som yter helsehjelp i riket».

Det heter i § 3;

«Med helsepersonell menes i denne lov: 1. personell med autorisasjon etter § 48 eller lisens etter § 49. 2. personell i helse- og omsorgstjenesten eller i apotek som utfører handlinger som nevnt i tredje ledd.»

I § 3 tredje ledd heter det;

«Med helsehjelp menes enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell.»

Taushetsplikt for helsepersonell er regulert i lovens § 21 hvor det heter;

«Helsepersonell skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.»

Det følger av ovenstående at personer med autorisasjon, jf. oppstillingen av hvem dette er i § 48, har taushetsplikt etter helsepersonelloven. I mange tilfeller benyttes frivillige med autorisasjon, leger og sykepleiere, ved store ulykker, eller andre personer med autorisasjon kan utføre frivillig arbeid på sin fritid. I slike situasjoner vil vedkommende være underlagt lovbestemt taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21 også når arbeidet er frivillig.

Videre følger det av § 3 nr. 2, jf. § 21, at personell i helse- og omsorgstjenesten som driver helsehjelp slik dette er definert i § 3 tredje ledd, vil være underlagt lovbestemt taushetsplikt etter § 21. Dette omfatter altså helsepersonell som ikke er autorisert etter § 48. Det er svært tvilsomt om dette vil omfatte frivillige (uten autorisasjon), selv om de utfører oppgaver omfattet av § 3 tredje ledd. Bestemmelsen i § 3 nr. 2 omfatter «personell i helse- og omsorgstjenesten». Begrepet «personell» taler klart mot at frivillige skal være omfattet. Videre kan det vel kanskje legges til grunn at de oppgavene som frivillige i de fleste tilfeller er satt til å utføre, vil falle utenfor definisjonen av «helsehjelp» i § 3 tredje ledd.

Etter Helsepersonelloven § 5 kan helsepersonell i noen tilfeller gjøre bruk av medhjelpere. Det følger av denne bestemmelsen;

«Helsepersonell kan i sin virksomhet overlate bestemte oppgaver til annet personell hvis det er forsvarlig ut fra oppgavens art, personalets kvalifikasjoner og den oppfølging som gis. Medhjelpere er underlagt helsepersonells kontroll og tilsyn. «

I forhold til denne bestemmelsen reiser den aktuelle problemstillingen to spørsmål; For det første må det avklares om frivillige kan likestilles med «*annet personell*» i § 5, og for det andre, om de i så fall vil være omfattet av taushetsplikten etter § 21.

I Helsepersonelloven, - med kommentarer; Befring og Ohnstad; 3. utgave 2009: Fagbokforlaget, heter det i kommentaren til denne bestemmelsen blant annet på side 81:

«Bestemmelsen har derfor først og fremst betydning når helsepersonell benytter personell som ikke er helsepersonell, eller helsepersonell som ikke har nødvendige formelle kvalifikasjoner til å utføre bestemte oppgaver, det vil si forhold som ligger utenfor de ordinære stillings- og funksjonsforholdene.»

Det følger videre av kommentarutgaven at denne bestemmelsen i hovedsak er ment å etablere et ansvar for medhjelperens handlinger for den som benytter seg av dette. Forfatterne legger således ikke til grunn at dette er en bestemmelse som regulerer adgangen til å bruke medhjelpere. Tvert i mot legger de til grunn at det normalt vil være adgang til å benytte medhjelpere så lenge ikke loven eller «forsvarlighetskravet» setter begrensinger for dette. Det synes derfor ikke å være behov for å benytte Helsepersonelloven § 5 som grunnlag for å benytte seg av frivillige. Vi mener imidlertid at det er uklart om Helsepersonelloven § 5 åpner for utvidet taushetsplikt for frivillige. Taushetspliktsbestemmelsen i § 21 retter seg mot «helsepersonell», mens § 5 omhandler «annet personell». Muligens må frivillige, dersom de utfører arbeid som gjør at de faller in under begrepet «annet personell» i § 5, være underlagt taushetsplikten i § 21. Dette ville være et logisk og rimelig resultat. Ordlyden i de to bestemmelsene er likevel ikke klar på dette punkt.

3.6 Oppsummering

De lovbestemmelsene som er gjennomgått ovenfor som regulerer lovbestemt taushetsplikt forutsetter alle at man utfører en eller annen form for definert arbeid for det offentlige. Det følger således av både forvaltningsloven og av helse- og omsorgstjenesteloven at den frivillige må anses for å utøve «tjeneste eller arbeid» for kommunen for å være omfattet av lovbestemt taushetsplikt. «Tjeneste» omfatter også sporadiske oppdrag, og i noen tilfeller må det legges til grunn at frivillig arbeid kommer inn under dette. Bærum Kommune synes således å legge til grunn at frivillige som tjenestegjør i kommunen har lovbestemt taushetsplikt etter ovennevnte regelverk, og at brudd på denne kan straffes etter straffeloven § 121. Det vises til «Taushetserklæring for frivillige» utarbeidet av Bærum Kommune pleie og omsorg.

Hvorvidt frivillig arbeid omfattes av dette regelverket må i praksis avklares konkret, og da bero på hvilke arbeid som utføres og hvordan dette er etablert i forhold til kommunen. Mer sporadiske oppdrag, etablert via en frivillighetssentral eller en annen organisasjon, vil nok normalt ikke bli ansett for å omfattes av om «tjeneste eller arbeid» i forvaltningsloven § 13. Der det foreligger en mer langsiktig avtale med kommunen om utførelse av frivillige oppgaver, kan mye tale for at man vil komme til det motsatte resultat.

Frivillighetssentralene og Røde Kors krever i dag at den frivillige undertegner en taushetserklæring. Så vidt vi forstår er spørsmålet om hvilke lovgivning som gjelder i liten grad satt på spissen, da de som undertegner blir avtalerettslig forpliktet av taushetserklæringen og for alle praktiske formål overholder denne. Vi mener imidlertid at dersom man ønsker å utvide omfanget av denne typen arbeid, er det behov for å få dette regelverket mer presist avklart.

4 FORHOLDET MELLOM BESTEMMELSENE OM TAUSHETSPLIKT OG ADGANGEN TIL UTVEKSLING AV INFORMASJON SOM ER NØDVENDIG FOR UTFØRELSEN AV DET FRIVILLIGE ARBEIDET.

I mange tilfeller vil det være av avgjørende for den som utfører frivillig arbeid i pleie- og omsorgssektoren å få opplysninger om en pasients helseforhold. Det vil for eksempel kunne være nødvendig å ha kjennskap til helseopplysninger for en som kjører ut og leverer mat til eldre og syke. (Dette kan gjelde alt fra om vedkommende har særskilte allergier eller om vedkommende er dement etc.) Dette vil kunne omhandle opplysninger som er taushetsbelagt, og som den som organiserer oppgavene i kommunen i utgangspunktet ikke har anledning til å gi ut til andre. Nettopp dette hensynet til en hensiktsmessig flyt av nødvendig informasjon, er flere helse- omsorgsarbeidere i Agenda Kaupangs undersøkelse opptatt av.

Det kommunale helsepersonalet vil være bundet av sin lovbestemte taushetsplikt, og ikke ha anledning til å utgi taushetsbelagte opplysninger til frivillige, med mindre det foreligger særlig hjemmel for dette i lovgivningen. Alternativt kan dette baseres på et samtykke fra den opplysningene gjelder, forutsatt at vedkommende er i stand til å gi et rettslig bindende samtykke.

4.1 Forvaltningsloven § 13 og Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er det hjemmel for at den som har taushetsplikt kan gi opplysningene videre, dersom den som har krav på taushet samtykker. For at et samtykke skal være gyldig må det oppfylle en del krav. Det må være opplyst og informert, og den som gir det må ha rettslig handleevne. Det er ikke noe formkrav til slikt samtykke, men normalt bør dette gis skriftlig. På den måten oppstår det ikke senere tvil om samtykke faktisk er gitt. Man må være oppmerksom på at samtykke vil kunne trekkes tilbake til enhver tid. For personer som ikke har rettslig handleevne, for eksempel demente som er umyndiggjort, må verge eventuelt samtykke på vegne av vedkommende.

4.2 Etter Forvaltningsloven § 13 b nr. 3 er taushetsplikten ikke i veien for at:

«opplysningene gjøres tilgjengelige for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a til bruk ved vegledning i andre saker.»

Det er etter vårt syn tvilsomt hvor langt denne rekke, både sett hen til at den referer til andre «tjenestemenn» og den nærmere ordlyden i bestemmelsen for øvrig.

Taushetsbestemmelsen i Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 viser på tilsvarende måte til Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

4.3 Helsepersonelloven § 25

Helsepersonelloven § 25 regulerer retten til å gi taushetsbelagte opplysninger til samarbeidende personell. Det følger av § 25;

«Med mindre pasienten motsetter seg det, kan taushetsbelagte opplysninger gis til samarbeidende personell når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp.»

Det følger videre av § 25 siste ledd at;

«Personell som nevnt i første, andre og tredje ledd har samme taushetsplikt som helsepersonell.»

Bestemmelsen åpner altså for utveksling av opplysninger til andre enn helsepersonell, jf. ordlyden «samarbeidende personell». Denne er ment også å omfatte «medhjelpere» jf. § 5. Bestemmelsen krever ikke samtykke fra pasienten. Det er tilstrekkelig at vedkommende ikke motsetter seg at opplysningene gis. Det er bare opplysninger som er «nødvendige» som kan gis videre. Dette sier både noe om hvilke opplysninger som kan utgis, og til hvem. Opplysningene kan bare gis til personell som behøver dette for å gi helsehjelp til pasienten. Hvorvidt Helsepersonelloven § 25 vil kunne utgjøre et grunnlag for at helsepersonell kan utgi taushetsbelagte opplysninger til frivillige, vil måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Gitt ordlyden og de situasjoner den er ment å regulere; nødvendig helsehjelp til en pasient, kan det etter vårt syn legges til grunn at denne bare i liten utstrekning vil omfatte de arbeidsoppgaver som frivillige normalt utfører.

4.4 Oppsummering

Det å få tilgang på opplysninger som bidrar til at den frivillige kan utføre oppdraget på en hensiktsmessig måte, som ivaretar alle hensyn til den som mottar tjenesten, står svært sentralt i det frivillige arbeidet. Lovgivningen synes ikke å åpne for dette i tilstrekkelig grad i dag. Bestemmelsen om lovbestemt taushetsplikt er svært grunnleggende, og skal ivareta viktige funksjoner. Det er derfor utilfredsstillende å «strekke» eller tolke disse bestemmelsene svært utvidende. Det er heller ikke tilfredsstillende at helsepersonell som samarbeider med frivillige, skal være usikre på om de bryter norsk lov når de utlever opplysninger om en pasient/bruker.

I mangel av annen klar lovhjemmel synes det i dag fornuftig å satse på samtykke fra dem som har krav på hemmelighold. I mange tilfeller må det kunne legges til grunn et forutsatt samtykke fra den det gjelder, gitt at vedkommende tar i mot de tjenestene som den frivillige utfører. Dette må for eksempel gjelde i forhold til en frivillig som kjører ut mat til eldre og syke, og hvor det er nødvendig å ha kunnskap om deler av pasientens helseproblematikk for å utføre oppdraget.

5 KRAV TIL POLITIATTEST

Det framgår av materialet vi har mottatt fra Agenda Kaupang at det i noen tilfeller kreves politiattest fra frivillige som arbeider med personer med nedsatt funksjonsevne.

Det følger av helsepersonelloven § 20 a at helsepersonell som yter helsehjelp til barn eller personer med utviklingshemning, plikter å fremlegge politiattest i forbindelse med ansettelse. Uten å gå nærmere inn på alle sider av denne bestemmelsen og hvem den gjelder for, kan det slås fast at denne også gjelder for kommunale- pleie og omsorgstjenester. Kravet til politiattest vil også gjelde for private institusjoner som driver slik virksomhet etter avtale med kommunen. Plikten til å fremlegge politiattest gjelder ikke personell som bare sporadisk yter slik tjeneste og som i alminnelighet ikke vil være alene med barn eller personer med utviklingshemning. Det følger av forarbeidene til denne bestemmelsen (Prop.91 L (2010-2011) helse- og omsorgstjenesteloven) at kravet til politiattest ikke bare er ment å gjelde ved ordinære ansettelser, «men i alle tilfeller hvor personell skal yte tjenester til barn og utviklingshemmede på vegne av kommunen. Det heter videre under pkt. 25.5, Departementets vurderinger og forslag;

«For å rydde unna tvil om at bestemmelsen også gjelder for personer som yter tjenester for kommunen på oppdrag eller ved avtale, for eksempel som støttekontakt, avlaster etc., mener departementet at dette bør presiseres i lovteksten. «

Vi legger etter dette til grunn at friville som utfører oppdrag i forhold til barn- og utviklingshemmede, også vil måtte fremlegge politiattest. Oppdraget vil jo være basert på en eller annen form for avtale, enten direkte med kommunen, eller via en organisasjon. Videre vil medhjelpere, jf. helsepersonelloven § 5 være omfattet.

I forarbeidene til denne bestemmelsen drøfter departementet videre om det bør innføres et krav om politiattest i forhold til arbeid med personer med kognitiv svikt, for eksempel demens, og personer som er alvorlig syke, eldre, psykisk syke og andre pasientgrupper som på forskjellige måter kan ha vanskelig for å ivareta egne interesser og beskytte seg mot overgrep. Dette avvises blant annet på grunnlag av store administrative og økonomiske konsekvenser og det inngrep det representerer overfor de ansatte, sett i forhold til uklarhet rundt hvilke effekt det vil ha for brukerne. Dette innebærer at det ikke er adgang til å sette et krav om politiattest generelt i forhold til ansatte som skal jobbe med denne typen brukere. Imidlertid kan det ikke settes en sperre for at dette settes som krav overfor frivillige som skal utøve oppdrag overfor disse gruppene. For frivillige vil ikke dette innebære noe krav knyttet til en ansettelsesavtale.

6 NÆRMERE OM KOMMUNENS ANSVAR FOR HANDLINGER UTFØRT AV FRIVILLIGE - OG KOMMUNENES ANSVAR FOR SIKKERHET OG HELSE TIL FRIVILLIGE

Det følger av skadeserstatningsloven § 2-1, at arbeidsgiver har et objektivt ansvar for skade som en arbeidstaker volder forsettlig eller uaktsomt under utøvelsen av arbeid for arbeidsgiveren. Dette ansvaret gjelder også for ansatte i offentlig virksomhet. Loven oppstiller enkelte forbehold i forhold til dette ansvaret, men disse går vi ikke nærmere inn på i denne sammenheng. Hvem som regnes som «arbeidstaker» etter bestemmelsen er nærmere definert i bestemmelsens tredje ledd. Det er naturlig å forstå denne bestemmelsen slik at dersom vedkommende frivillige omsorgsmedarbeider må anses for å være i kommunens «tjeneste» jf. drøftelsene under pkt. 3, så vil kommunen bli ansvarlig for vedkomnes handlinger etter § 2-1. Dersom det ikke foreligger et slikt tjenesteforhold, vil det ikke foreligge noe grunnlag for et objektivt ansvar for kommunen for skade etc. som den frivillige måtte påføre andre. Kommunen vil imidlertid kunne bli ansvarlig for slike handlinger etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Dersom kommunen kan klandres for at den frivillige har handlet på en slik måte at noen er påført skade, for eksempel fordi vedkommende er satt til oppgaver han eller hun ikke har kompetanse til, vil kommunen kunne bli pålagt erstatningsplikt. Tilsvarende vil kommunen kunne bli ansvarlig dersom det ikke er ført tilstrekkelig tilsyn med hvordan den frivillige har utført sine oppgaver. Dersom kommunen overlater til frivillige å gjøre oppgaver som kommunen i

utgangspunktet plikter å utføre, vil nok mye tale for at kommunen gjøres ansvarlig for den frivilliges forsettlig eller uaktsomme handlinger.

For sine arbeidstakere plikter kommunen å tegne yrkesskadeforsikring etter yrkesskadeforsikringsloven § 3. Departementet kan samtykke til at kommuner eller fylkeskommuner likevel ikke tegner slik forsikring. Dette innebærer at kommunen da blir selvassurandør for et eventuelt ansvar. Arbeidstakeren vil like fullt kunne kreve erstatning etter bestemmelsene i yrkesskadeforsikringsloven kapittel 3 for skader og sykdommer som er dekket av den obligatoriske forsikringen etter loven. I § 2 b) er det gitt en nærmere definisjon av «arbeidstaker». Dette omfatter «enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgiverens tjeneste...». Frivillige omsorgsarbeidere vil ikke omfattes av denne definisjonen, og således ikke være omfattet av yrkesskadeerstatningslovens dekningsområde. Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen aldri vil bli ansvarlig for skader som den frivillige påføres gjennom sitt arbeide. Et slikt ansvar må da ta utgangspunkt i alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

7 HAR MAN I DAG ET LOVVERK SOM PÅ EN HENSIKTMESSIG MÅTE FORHOLDER SEG TIL FRIVILLIG ARBEID, - ELLER ER DET ØNSKELIG MED EN HELHETLIG GJENNOMGANG AV DAGENS LOVVERK MED TANKE PÅ Å FÅ PÅ PLESS NYE BESTEMMELSER, MER TILPASSET TIL FRIVILLIG ARBEID?

Før vi går nærmere inn på denne vurderingen må det understrekes at rammene for dette oppdraget ikke har gitt rom for en helhetlig gjennomgang av alle typer rettsspørsmål knyttet til frivillig arbeid. Vurderingene under dette punktet er derfor i hovedsak knyttet til de områdene som er berørt i dette notatet forøvrig, og da særlig forholdet til arbeidstakerbegrepet og bestemmelsene om taushetsplikt.

Videre er det på det rene at behovet for mer tilpasset regelverk i forhold til frivillig arbeid, til en viss grad vil bero på utbredelsen av denne typen omsorgsarbeid. Isolert sett vil problemstillingene være de samme også for frivillig arbeid i liten målestokk, men de regulatoriske utfordringene vil i praksis bli større dersom kommunene i økende grad benytter seg av denne typen omsorgsarbeid. Dette bekreftes også av den kartleggingen som Agenda Kaupang selv har foretatt i forhold til 100 informanter i pleie- og omsorgssektoren. Denne gir ingen indikasjon på at de juridiske utfordringene knyttet til frivillig arbeid oppleves som store, selv om det klart kommer til uttrykk at det er områder som kan oppleves som problematiske. Særlig gjelder dette i forhold til regelverket rundt lovbestemt taushetsplikt. Gjennomgangen ovenfor viser også at det her foreligger uklarhet i forhold til frivillig arbeid, noe vi kommer nærmere tilbake til nedenfor.

Det faller utenfor vårt mandat å gi en vurdering av hvorvidt omfanget av bruken av frivillig omsorgsarbeid vil øke i tiden fremover. Mye tyder imidlertid på at dette er en ønsket utvikling og at myndighetene vil stimulere fremveksten av dette. Etterspørselen etter denne typen omsorg vil også kunne øke, gitt at vi fremover får langt flere eldre over 80 år. Behovet for flere hender i omsorgssektoren vil derfor være stort. Gitt en utvikling i retning av større bruk av frivillige i omsorgssektoren, er det grunn til å tro at problemstillingene rundt den rettslige reguleringen av denne typen arbeid vil bli satt på spissen i større grad enn i dag. Som en overordnet problemstilling kan spørsmålet om den enkeltes krav på nødvendig helsehjelp, jf. kommunehelseloven § 3-1, faktisk kan løses gjennom frivillig omsorg, eller om utførelsen av disse oppgavene må utøves av profesjonelle omsorgsarbeidere. Vil en person som trenger pleie og omsorg, herunder utkjøring og servering av mat, kunne kreve at dette utføres av personer de for eksempel vet er underlagt bestemmelser om lovbestemt taushetsplikt? Vi skal ikke bruke tid her på å drøfte dette mer inngående. Poenget i denne sammenheng er bare å peke på en mulig fremtidig problemstilling dersom kommunene tar i bruk frivillig arbeidskraft i stor målestokk. Videre vil det selvfølgelig være en klar sammenheng mellom

hvilke juridiske utfordringer som vil kunne oppstå og innholdet av de omsorgsoppgavene som overlates til frivillige. Mange typer av frivillig innsats vil således ikke medføre noen juridiske utfordringer, mens disse aktualiserer når mer tradisjonelle omsorgsoppgaver overlates til frivillig arbeid.

Som man ser av drøftelsene ovenfor, så er dagens lovverk i hovedsak innrettet mot personer som er å anse som ansatte arbeidstakere i pleie- og omsorgsektoren. Disse er fullt ut omfattet av arbeidsmiljøloven, og de er omfattet av lovbestemmelsene om taushetsplikt for helsepersonell. Som arbeidstakere er det omfattet av yrkesskadeforsikringsloven og arbeidsgiver plikter å tegne yrkesskadeforsikring for dem. Som arbeidstakere har arbeidsgiveren videre et arbeidsgiveransvar i forhold til eventuell skade de måtte påføre tredjeperson. Ikke noe av dette gjelder i utgangspunktet i forhold til personer som utfører frivillig omsorgsarbeid. Drøftelsene ovenfor viser at i noen tilfelle vil frivillige arbeidskraft være omfatte av den samme lovgivningen som gjelder for arbeidstakerne, men dette vil bero på en tolkning i hvert enkelt tilfelle, noe som skaper usikkerhet omkring de rettslige rammene som gjelder.

Vi tror ikke grensedragningen mellom frivillige og arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 (1) vil skape større problemer i fremtiden. Avgrensingen av hvem som er å anse som arbeidstakere etter loven vil måtte avveies konkret, basert på de faktorene som er opplistet under pkt. 2.1. I praksis er det avgrensingen mot selvstendige oppdragstakere som er vanskelig i forhold til denne bestemmelsen. Selv om det selvfølgelig vil oppstå tilfeller hvor denne grensedragningen kommer på spissen i forhold til frivillig arbeid, kan vi ikke se at det foreligger noe stort behov for nye bestemmelser som ytterligere forsøker å presisere denne grensedragningen.

I forhold til reguleringen av ansvar, både ansvaret for den frivilliges handlinger overfor tredjeperson, og for skader på den frivillige selv, er dagens regelverk nokså uoversiktlig. Det fremgår av Agenda Kaupangs kartlegging at flere kommuner har tegnet forsikring for dette ansvaret helt eller delvis. Dette fremstår som en fornuftig fremgangsmåte, gitt at dette forsikringsproduktet faktisk finnes. Imidlertid, gitt at omfanget av frivillig arbeid øker og inngår som en del av kommunenes tjenestetilbud, kan det være aktuelt å innføre en obligatorisk ansvarsforsikring for denne gruppen, altså slik at kommunen får samme ansvar for de skader disse måtte påføre tredjemanns person eller eiendeler, som om de hadde vært ansatt hos kommunen. Skade på den frivillige under utførelsen av oppdraget vil det nok i utgangspunktet være mest hensiktsmessig at kommunen dekker som selvassurandør.

Der vi umiddelbart ser de største utfordringene knyttet til mer bruk av frivillig omsorgsarbeid, er i forhold til behovet for utveksling av personopplysninger og hensynet til lovbestemt taushetsplikt. Slik utveksling av opplysninger vil ofte kunne være en forutsetning for at omsorgsarbeidet skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte. Videre vil den som er mottaker for omsorgen langt på vei kunne kreve at den som yter denne er underlagt regler om taushetsplikt. Som vi så av drøftelsen ovenfor under pkt. 3 vil den frivillige kunne være omfattet av lovbestemt taushetsplikt selv om vedkommende ikke er å regne som arbeidstaker, forutsatt at vedkommende kan sies å være i «tjeneste» for det offentlige. Når et slikt tjenesteforhold må sies å foreligge er derimot uklart i praksis, og lovgivningen gir ikke noen klar anvisning i forhold til hva som ligger i dette. Mye kan videre tyde på at dette håndteres ulikt fra kommune til kommune. Mens noen kommuner selv inngår en direkte avtale med den som skal utøve frivillig arbeid, benytter andre kommuner organisasjoner som Røde Kors, og avtalen inngås da mellom kommunen og den aktuelle organisasjonen. Det foreligger da en avtale mellom organisasjonen og den enkelte frivillige, og vedkommende undertegner en taushetserklæring. Slike taushetserklæringer medfører ikke at vedkommende underlegges en lovbestemt taushetsplikt, og det finnes ikke noen sanksjonsmuligheter (utover at vedkommende ikke lenger får arbeide som frivillig) dersom denne brytes. Det kan synes som om reglene om lovbestemt taushetsplikt i noen

tilfeller kommer til anvendelse overfor frivillig arbeid, mens de i andre tilfeller ikke gjør det. Dette virker nokså tilfeldig og uheldig, med mindre dette klart kan relateres til at de oppgavene som utføres er av ulik karakter.

De hensyn bestemmelsene om lovbestemt taushetsplikt skal ivareta er grunnleggende. Det er derfor uakseptabelt om disse kommer under press i forhold til bruk av frivillig omsorgsarbeid, og da særlig i forhold til utveksling av personlige opplysninger om den som har rett til omsorg. Det er videre uheldige om helsepersonell underlagt lovbestemt taushetsplikt opplever at de beveger seg i kanten av det som er rettslig holdbart når de samhandler med frivillig arbeidskraft. På denne bakgrunn mener vi at det særlig på dette punktet er behov for en nærmere gjennomgang av dagens lovverk og bruk av frivillig arbeid i omsorgssektoren.

Selv om Agenda Kaupangs kartlegging tilsier at de juridiske problemstillingene på dette området ikke fremstår som veldig utfordrende, noe vi slutter oss til, (med unntak for problemstillingene knyttet til taushetsplikt), mener vi likevel at det vil være nyttig med en helhetlig gjennomgang av alle juridiske spørsmål som oppstår i forbindelse med frivillig omsorgsarbeid. Særlig vil dette være tilfellet dersom man ønsker at denne typen omsorg skal trappes opp i kommunesektoren, og at det fra kommunenes side vil bli stimulert i retning av en slik utvikling. Formålet med en slik utredning bør etter vårt syn ikke være å gjennomregulere denne typen arbeid. Det er etter vårt syn viktig og nødvendig at frivillig arbeid fremstår som noe annet enn ordinært lønnet arbeid. Gjennom en slik helhetlig gjennomgang vil man imidlertid få identifisert mulig behov for ny regulering, i tillegg til at denne kan danne et grunnlag for utarbeidelse av en mal eller en type «standard kontrakt» for bruk av frivillige i omsorgssektoren.

Vedlegg 2: Motivasjon for og beskrivelse av frivillighet

1 Motivasjon for frivillig arbeid

For å styrke frivillig omsorgsarbeid trengs det flere frivillige som er interessert i, og motivert for å gå inn aktiviteter som kan dekke behovet for kontakt, nærhet, aktiviteter og andre elementer som inngår i termen «omsorg». *Motivasjon* for frivillig innsats er et tema som har fått betydelig oppmerksomhet internasjonalt, og undersøkelser av hva som motiverer til å gå inn i ubetalt arbeid har også inngått i enkelte norske undersøkelser. Cnaan og Goldberg-Glen (1991) gir en oversikt over internasjonal forskning på feltet.

Motivasjonsforskningen har gjerne rettet seg mot fenomenet *volunteering*, dvs. innsats som frivillig, og har bare unntaksvis vært rettet inn mot frivillig innsats på omsorgsfeltet. Men det finnes noen unntak, blant annet fra nordisk forskning.

Allment kan en skille mellom tre kritiske beslutninger som bestemmer den enkeltes forhold til frivillig arbeid: først beslutningen om å *delta*, en beslutning som bringer den frivillige i kontakt med sentralen; dernest valget av *rolle* som frivillig – som hjelper, omsorgsyter, administrator eller lignende. Det tredje kritiske punktet er beslutningen om å *slutte* som aktiv frivillig.

De undersøkelsene som gjengis her, bygger på data hentet inn gjennom spørreskjema eller survey-metodikk. Slike metoder gir begrenset tilgang til kunnskap om hvordan tilhørighet til sosiale nettverk påvirker folks motiver for frivillig innsats. Et amerikansk prosjekt tok for seg betydningen av nettverk på folks motiver for å jobbe frivillig i menighetsarbeid konkluderte slik:

(...) we find that social networks and impressions of organizational identity draw people into volunteering and into particular organizations, and that there is a competition between congregations and other civic groups for members' time. We conclude that congregations foster both "loose" and strong connections to civic life for members at different stages of the life course (Becker og Dhingra 2001).

Konklusjonen her er at folk blir involvert i frivillig arbeid gjennom deltakelse i sosiale nettverk, og at deltakelse i menighetsarbeid både springer ut av, og bekrefter sosial tilhørighet.

I 2010 leverte Diakonhjemmet et faglig innspill til samhandlingsreformen, oppsummert som egen rapport. Her understrekes behovet for koordinatorene som kan styrke rekruttering og ivaretagelse av frivillige:

Behovet for frivillig innsats er stor. En nylig utgitt rapport om framtidens omsorgsbilde, viser en rekke utfordringer vi står overfor med hensyn til utviklingen av frivillig innsats (Disch og Vetvik 2009). Rekruttering, koordinering og bruk av frivillige medarbeidere i helse- omsorgstjenesten er avhengig av tydeligere organisering og ansvarsfordeling. Bruken av koordinatorene for den frivillige virksomheten vil kunne sikre oppfølging i tjenesten, men mange kommuner mangler slike koordinerende ledd. De høye ambisjonene om samarbeid strander på grunn av manglende koordinering og kunnskap om samarbeidsformer (Disch og Vetvik 2009: 62–63). Innsatsen utført av frivillige organisasjoner og frivillige enkeltpersoner er derfor sårbar, men kan styrkes gjennom satsning på frivillighetssentraler, eldresenter og egne

koordinatorer. Diakoner har kompetanse på dette området, og innehar ofte slike koordinerende funksjoner.

Samhandlingsreformen slår fast at frivillige organisasjoner representerer en betydelig ressurs i norsk samfunnsliv (ibid: 143). [...] I Samhandlingsreformen fokuseres det på frivillige organisasjoner, samarbeidsområder og samarbeids-mønster, og dette sees i sammenheng med kommunens endrede rolle i forebyggende arbeid og målsetting om mestring og livskvalitet. Det pekes på betydningen av nettverk og utvikling av disse, og på den mulighet som ligger hos organisasjonene i å bidra på dette feltet. Organisasjonene har helt andre forutsetninger enn de offentlige virksomhetene i å bidra til nettverksutvikling. Et viktig område for organisasjonene er videreutvikling av likemannsarbeidet.

Beslutninger om å delta. En dansk undersøkelse, gjengitt hos Matthies (2006) gjengir de viktigste grunnene til at individer har besluttet å gå inn i frivillig arbeid. På *helse-/sosialfeltet* oppga 58 % av de spurte at foranledningen var at de fikk en forespørsel, eller ble valgt inn i et styringsorgan i en organisasjon (Matthies, 2006, s. 170) mens 59 % oppga at engasjementet sprang ut av en interesse for slektningers livssituasjon. Tallene kan tyde på at det frivillig deltakelse i sosialpolitiske interesseorganisasjoner har stått sentralt for respondentene i denne undersøkelsen. 8 % hadde respondert på annonse, mens bare 5 % hadde sosiale motiver.

I den danske undersøkelsen ble det også stillt spørsmål om hvorfor respondentene *ikke* deltok i frivillig arbeid. Her svarte hele 66 % av alle spurte at de ikke hadde tid, eller at de ikke prioriterte frivillig innsats (Matthies, s. 173). I aldersgruppen 30–49 år svarte hele 75 % at de ikke hadde tid/prioriterte oppgaven. I samme undersøkelse svarte bare 17 % av alle ikke-frivillige at de var interessert i å gjøre frivillig arbeid.

I 1990-årene ble en rekke undersøkelser i nordiske land basert på samme spørsmål og metodikk. Her ble de frivillige presentert for til sammen tretti påstander om frivillig arbeid, og ble bedt om å markere hvor viktig hver enkelt var for deres engasjement. Undersøkelsesopplegget ble tilpasset for norske forhold fra en mal utviklet av Gil, Snyder og Ridge (1992). Den har også vært lagt til grunn i tilsvarende undersøkelser i andre land (se Allison, Okun og Dutridge 2002).

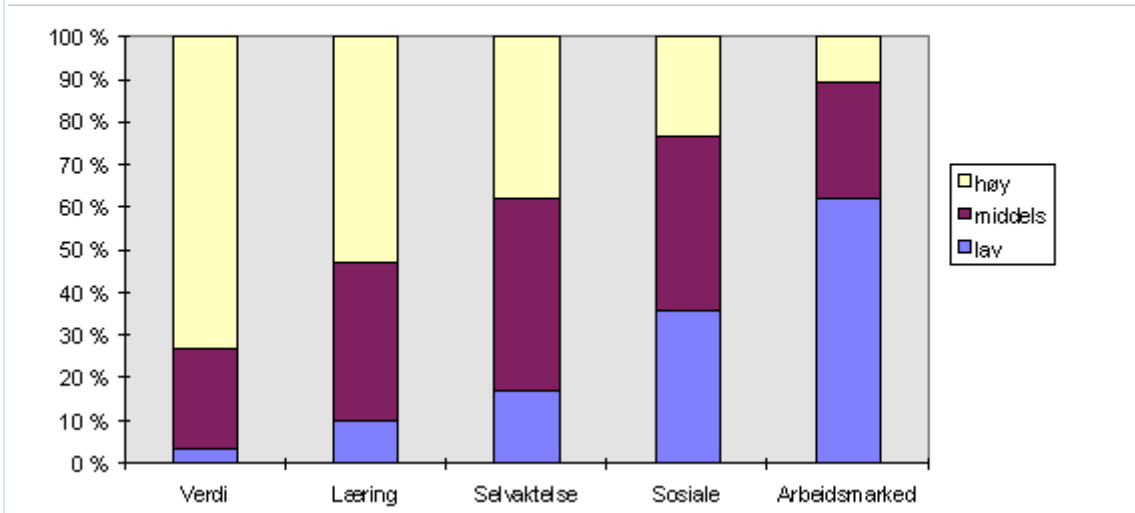
I analysen ble svarene slått sammen slik at de dannet fire dimensjoner, dvs. fire hovedbegrunnelser for å engasjere seg som frivillig. De fire begrunnelsene var:

- *verdibegrunnelser*, den frivillige innsatsen var begrunnet i ønsker om å realisere humanitære, religiøse eller politiske verdier,
- *læringsbegrunnelser*, en frivillig innsats begrunnet i ønsker om å tilegne seg ny kunnskap,
- *selvaktelse*, frivillig innsats begrunnet i et ønske om å styrke eget verd,
- *sosiale begrunnelser*, et frivillig arbeid som var resultat av forventninger fra omgivelsene, samt
- *arbeidsmarkedsbegrunnelser*, et ønske om å bedre sin stilling på arbeidsmarkedet gjennom frivillig innsats.

Oversikten i figuren nedenfor bygger på et materiale hentet inn fra ca. 100 **frivilligsentraler** og fra Norges Røde Kors, begge enheter med sosial/humanitær innretning (Andersen 1996). Hvor representative var disse to sammenslutningene? Innenfor det helse- og politiske feltet er Røde Kors og **frivilligsentralene** sentrale aktører. De dekker et bredt spekter av filantropiske, humanitære og religiøse

begrunnelser for sosialt arbeid. I sitt mangfold kan det godt tenkes at frivillig-sentralene dekker et større spekter av motiver. Som beskrevet ovenfor har mange frivilligsentraler dreid fokus etter 2006. Fra å være «sosialsentraler» har de orientert seg mot en nærmiljøprofil.

Begrunnelser for frivillig innsats. Prosentandel som oppga "stor", "middels" og liten betydning. I prosent.



Figur 1.1 Begrunnelser for frivillig innsats

Blant de spurte var det verdibegrunnelsene som kom høyest, fulgt av ønsker om å lære noe, styrke egen selvfølelse, få sosiale kontakter og styrke egen stilling på arbeidsmarkedet. Dette generelle bildet går igjen også i undersøkelser fra andre land som har benyttet det samme batteriet av holdningsspørsmål (Se Habermann 2007).

Det er en del metodeproblemer knyttet til undersøkelser av det slaget som her er presentert. *For det første* går det et skille mellom «holdning og handling»; det folk oppgir de vil gjøre, er ikke nødvendigvis det de faktisk gjør i en gitt situasjon. *For det annet* trekkes folk mot legitime begrunnelser; de tenderer mot å framheve «idealistiske» årsaker til innsats og tone ned «egoistiske». *For det tredje* kan en stille spørsmål ved om folk nødvendigvis har en klar forståelse av *hvorfor* de handler som de gjør. Ofte kan situasjonelle forhold (jeg ble spurt av en venn) være like viktige årsaker som ideelle motiver.

1.1 Alder og motivasjon

Tabell 1.1 Begrunnelser for frivillig innsats. I prosent, etter kjønn og alder.

	Verdi	Læring	Selvaktelse	Sosiale forventninger	Arbeidsmarked
Mann	79	48	43	26	13
Kvinne	83	62	51	27	13
13–44 år	75	62	48	21	21
45–64 år	87	57	47	23	14
65–90 år	82	51	53	34	3

Tabell 1.1 viser at *verdibegrunnelser betydde svært mye for de frivillige*, mellom tre fjerdedeler og 90 % oppga at verdibegrunnelser hadde «stor betydning» for deres engasjement. For de yngste betydde verdibegrunnelsene noe mindre enn for de eldre. Det viste seg også at frivillige som jobbet mer enn ti timer, hadde en klart større, om lag 1,6 ganger så stor tilbøyelighet til å begrunne arbeidet med dets verdimessige innhold. *Uselviske verdibegrunnelser hadde en større motiverende kraft enn egennytte.*

Tabellen viser også at *læringsbegrunnelser betydde mer for kvinner enn for menn*. 48 % av mennene oppga at slike begrunnelser hadde «stor betydning» mot 62 % av kvinnene, noe som gir en forskjell på 14 prosentpoeng mellom kjønnene. Også *Medborgerundersøkelsen* viste at for samtlige frivillige organisasjoner var det flere kvinner enn menn som oppga læringsbegrunnelser som viktige.

Jo eldre den frivillige var, desto mindre betydning hadde læringsmoter. For 62 % i aldersgruppen 13–44 år var læringsbegrunnelsene av stor betydning, mot 51 % i den eldste gruppen.

For kvinner betydde selvaktelses-begrunnelser noe mer enn for menn; 51 mot 43 % svarte «stor betydning» på de spørsmålene som inngikk. Tabellen viser også at *selvaktelse betydde mer for den eldste enn for de yngre aldersgruppene*. Dette kan bety at noe av det tapet av sosial anseelse og tilhørighet som pensjonisttilværelsen fører med seg, kan kompenseres gjennom frivillig innsats. Mange pensjonister fortsatte å bruke sine yrkeskunnskaper (som jurister, leger, håndverkere m.m.) innenfor frivillighetssentralen. Dette er en viktig side ved det frivillige arbeidet, som bl.a. er framhevet av pensjonistorganisasjonene.

Det var ubetydelige forskjeller mellom kjønnene når det gjaldt *sosiale motiver* for frivillig innsats. Tabell 1.1 viser imidlertid at eldre mennesker oftere hadde en sosial begrunnelse enn yngre. Dette var ikke uventet, for det frivillige aktivitetsnivået blant eldre var fra før av relativt høyt. Her gjaldt en lov av typen: Jo flere frivillige, desto flere frivillige. Trolig gikk rekrutteringen av frivillige lettere når mange på forhånd var aktive, og nyrekruttering kunne skje gjennom etablerte nettverk.

Arbeidsmarkedsbegrunnelser var like viktig for menn som for kvinner. Ser en på alderskategoriene, hadde disse begrunnelsene synkende betydning med økende alder; bare 3 % av de frivillige over 65 år oppga slike begrunnelser, mot 21 % blant de yngste.

Dette betyr at *en del yngre frivillige også var opptatt av at deres innsats skulle gi dem fordeler på andre arenaer.*

En undersøkelse av *frivillige leksehjelpere* i Norges Røde Kors ble oppsummert slik Bøckmann 2007):

Leksehjelpen er for de fleste frivillige et bevisst valg av arena. Viktige motiver for å velge leksehjelpen, er muligheten til å utnytte sin faglige kompetanse, og å få jobbe med ungdom. De frivilliges preferanser for arbeid som leksehjelpere kan ikke knyttes til en bestemt teoretisk preferansekategori, men er sammensatt av elementer fra flere kategorier. Disse elementene er ulikt vektlagt. Altruisme er en viktig del av begrunnelsen for å arbeide frivillig. De frivillige ønsker å gjøre noe godt for samfunnet, og å redusere sosial ulikhet. Den "urene" altruismen er også et relativt viktig element. De fleste ønsker å se på seg selv som et godt menneske, og mener at den sosiale tilbakemeldingen fra brukerne av tjenesten er svært viktig. Den neoklassiske grunntanken er ikke like viktig, men kan ikke utelukkes som en del av motivasjonen. En viss vekt legges på frivillig arbeid som fritidsaktivitet, og som nyttig erfaring i arbeidsmarkedet. Sosiale normer, derimot, har ingen betydning for avgjørelsen om å arbeide frivillig. Svært få tillegger forventninger fra omgivelsene, eller religiøse forpliktelser noen viktighet.

1.2 Endringer i motivasjon over tid

I en rapport fra 2010 ser forfatterne på endringer i motivasjon over tid (Wollebæk og Sivesind 2010). De tar utgangspunkt i de samme påstandene som har vært lagt til grunn i nevnte nordiske undersøkelser, men har gruppert disse som instrumentelle, saksorienterte og ekspressive motiver. Med data fra 1997 og 2009 trekker de følgende konklusjon:

Generelt virker det som om frivillige er mer motiverte i 2009 enn i 1997. De legger i større grad enn før vekt på både instrumentelle og ekspressive motiver for innsatsen. Særlig sterkt øker enigheten i utsagnene «jeg føler meg betydningsfull når jeg arbeider frivillig» og «det er bra å ha en attest på at man har jobbet frivillig». Den eneste motivasjonskilden som har en klar tilbakegang, er ønsket om å «gjøre noe konkret for saker som opptar meg». Dette er likevel fortsatt enkeltutsagnet det er størst enighet om. Blant de ekspressive motivene er det nå mindre vektlegging av «venner som arbeider frivillig», mens de tre andre utsagnene får økt oppslutning (s. 86).

Oppsummert synes de frivillige generelt å være mer motiverte i 2009 enn i 1997. Både instrumentelle og ekspressive motiver har blitt viktigere. Blant enkeltbegrunnelsene som blir gitt for frivillighet, skiller to seg ut: Et ønske om å føle seg betydningsfull og mulighet til å få en attest som tar seg godt ut på CV-en. Motivasjoner knyttet til selve saken er derimot noe svekket. Forventningen om å få et verdifullt biprodukt ut av det frivillige arbeidet – i form av ressurser, kompetanse eller selvfølelse – utgjør en økende del av de frivilliges motivasjonskompleks. (s. 89).

Utviklingen som forfatterne, beskriver her blir gjerne knyttet til en utvikling der verdier etter hvert betyr mindre enn de aktiviteter: Frivillige motiveres mer av den konkrete aktiviteten de knyttes til, enn av overgripende, etiske eller humanitære verdier (Lorentzen 2007):

Selv om oppslutningen om felles verdier er synkende, er det mange som melder at interessen for *aktiviteter* i organisasjonens regi er stor, ja til tider

større enn før. Problemet er ikke at folk er passive og tilbaketrekkende, de slutter opp om idrettsaktiviteter, skolemusikken, kulturtiltak, festivaler og andre fritidsaktiviteter som aldri før. De vil gjerne jobbe frivillig på enkeltstående prosjekter, men er mer motvillige til å påta seg langsiktige forpliktelser. Mange har noen timer til rådighet som de gjerne vil bruke på gode formål. Organisasjonene gjør sitt beste for å sluse entusiastene inn i medlemsfolden, men mange vegrer seg. Det ser ut til at oftere enn før sier folk *ja* til tidsbegrenset aktivitetsdeltakelse, men *nei* til langsiktig medlemskap.

Den nye aktivitetsdeltakelsen skaper trøbbel for konvensjonsstyrte organisasjoner som har tatt sin egen tiltrekningskraft for gitt. Særlig gjelder dette de verdibaserte organisasjonene: religiøse, humanitære og sosiale fellesskap som har hatt allmenne tros- og verdisyn som sitt viktigste rekrutteringsgrunnlag. De har verken behov å markedsføre eller begrunne seg selv. Innarbeidede tradisjoner og verdier har uten store anstrengelser gitt dem en jevn strøm av nye medlemmer. For verdiløse medlemmer hørte medlemskap og aktiviteter uløselig sammen, og det var ikke snakk om å oppsøke andre tilbud.

En annen undersøkelse, av besøksvenner i Røde Kors, hadde konklusjoner som trekk i samme retning (Kvaal 2010):

Resultatene viste at verdier som medmenneskelighet og kollektivt ansvar, sammen med tid, arbeidsmarkeds- og selvbeskyttelsesbegrunnelser var de viktigste motivasjonene for å bli besøksvenn for informantene. Behov for anerkjennelse og selvaktelse var viktig for å opprettholde engasjementet. Det mest fremtredende ved undersøkelsen var imidlertid informantenes rolle som besøksvenn og relasjonen til personen(e) som får besøk. Denne rollen fremstår som viktigere enn tidligere forskning skulle tilsi. En konklusjon kan være at denne relasjonen, inkludert utfordringer og positive bieffekter som vennskap, er en veldig stor del av det å være besøksvenn.

2 Statistisk beskrivelse av frivillig aktivitet

I dette avsnittet gir vi en statistisk beskrivelse av frivillig aktivitet blant annet med utgangspunkt i satellittregnskapet til SSB. Her er aktiviteten inndelt etter en internasjonal klassifisering (ICPNO-klassifisering) utarbeidet av FN og så tilpasset norske forhold. Utarbeidningen av regnskapet er dokumentert i Dam og Westberg (2012)¹. Slike kartlegginger startet som del av et internasjonalt forskningsprosjekt forankret ved Johns Hopkins University i USA.

Omtalen av frivillig aktivitet i dette avsnittet er ikke bare rettet mot pleie- og omsorgs-sektoren. På den måten får vi belyst hva som særpreger frivillig aktivitet i sektoren sammenliknet med øvrig frivillig aktivitet.

2.1 Kartlegging av lønnede og ulønnede årsverk

I dette regnskapet kartlegges blant annet lønnede og ulønnede årsverk for frivillige organisasjoner for ulike former for aktivitet. Forholdet mellom frivillig arbeid og lønnsarbeid i 2010 sammenfatter SSB slik:

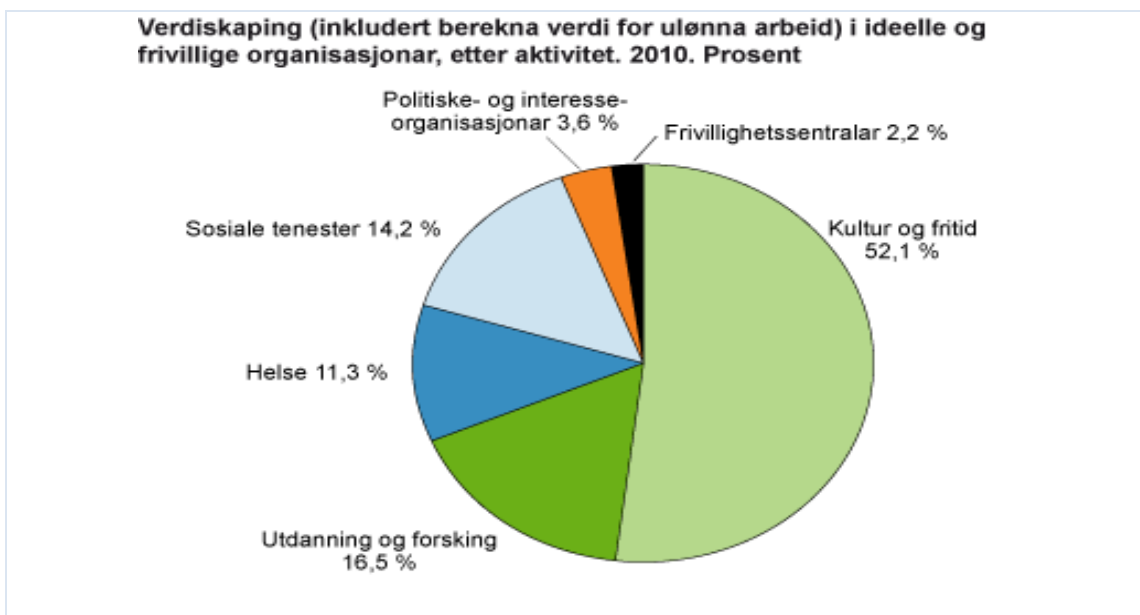
¹ Dam, Karolina Wojdak og Nina Bruvik Westberg (2012). "Dokumentasjon av satellittregnskapet for frivillige og ideelle organisasjoner." Rapport 23/2012 fra Statistisk sentralbyrå

Den frivillige (ulønna) innsatsen i Noreg i 2010 utgjorde til saman 115 000 årsverk, noko som tilsvarer 4,8 % av alle årsverka i Noreg. Denne delen har halde seg stabil dei siste åra.

Talet på frivillige overstig talet på lønna årsverk i sektoren. I 2010 stod det i gjennomsnitt vel 1,4 frivillige bak kvar lønna arbeidstakar. Flest frivillige pr. lønna arbeidstakarar finn vi innanfor kultur og fritid, miljøvern, lokalmiljø og bustad samt politiske organisasjonar. Relativt sett er det aktivitetane innanfor kultur og fritid som står for mesteparten, med nærare 60 % av dei frivillige årsverka. Av desse er det idretten som bidreg mest, som totalt sett utgjør om lag ein fjerdedel av all ulønna aktivitet i Noreg.

Motsett finn vi flest lønna pr. frivillig innanfor kategoriane utdanning og forskning, helse og sosiale tenester, interesseorganisasjonar og juridisk teneste, samt yrkes-, bransje-, og fagforeningar. (<http://www.ssb.no/orgsat>).

Figuren under er hentet fra SSBs satellittregnskap for frivillig sektor i 2010. Tabellen viser verdiskaping for både lønnsarbeidere og frivillige, fordelt på ulike sektorer.



Figur 2.1 Fordelingen av verdiskapingen i frivillige og ideelle organisasjoner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sektorene «helse» og «sosiale tjenester» som rommer den klassiske omsorgsproduksjonen, utgjør til sammen ca. en fjerdedel av all frivillig verdiskaping. Det er verdt å understreke at dette tallet rommer både betalt og ulønnet innsats i regi av sivile og frivillige velferdsprodusenter (som private sykehus, institusjoner, behandlingstilbud mm). «Kultur- og fritidsfeltet» som rommer utvidet omsorgsproduksjon, fyller mer enn halvparten. Her er den frivillige idretten den desidert største enkeltaktøren. De tre sektorene som er relevante for omsorgsproduksjon fyller altså til sammen mer enn tre fjerdedeler av frivillig sektor, noe som i utgangspunktet skulle tyde på at potensialet er stort. I tillegg kommer de religiøse organisasjonene som ikke har fått noen egen kategori her.

På en del områder er innslaget av lønnsarbeidere høyere enn den frivillige innsatsen. Et korrekt bilde av frivillig (ubetalt) omsorgsinnsats bør derfor utelukke betalt innsats. SSBs tall viser innslaget av frivillig, ubetalt innsats for de enkelte delfeltene, målt som *antall årsverk* ubetalt innsats.



Figur 2.2. Årsverk 2010 for frivillige og ideelle organisasjoner fordelt på lønnet og ulønnet arbeid og sektorer. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Feltet *kultur/fritid* ble det produsert hele 64 000 ulønnede årsverk, jf. figuren over. Helsefeltet hadde 6 000 frivillige årsverk, «sosiale tjenester» ca. 3 500. For **frivillig-sentralene** forelå det ikke noen oversikt over den frivillige arbeidsinnsatsen. Religiøse organisasjoner produserte ca. 7300 frivillige årsverk.

Til sammen ble det altså skapt rundt 81 000 årsverk frivillig innsats i sektorene som foran er beskrevet som omsorgsrelevante. Ca. 40 % av alt frivillig arbeid foregår altså i sektorer som kan sees som omsorgsrelevante.

Regnskapet for 2010 viser frivillige organisasjoner innen helse utføres rundt 15 000 lønnede årsverk og rundt 6 000 ulønnede årsverk (jf. figuren og tabellen over). Sammensetningen innen helse og sosiale tjenester er helt forskjellig fra kultur og fritid, hvor langt de fleste årsverkene er ulønnede.

Sammenfattende ser vi altså at SSBs satellittregnskap gir indikasjoner på at omsorgsrelevante deler av frivillig sektor rommer rundt tre fjerdedeler av hele sektoren. Men SSBs tall viser ikke hvor stor andel av denne innsatsen som er omsorgsrelatert, enten som administrativ innsats eller som direkte, omsorgsrettede aktiviteter.

2.2 Ulønnede årsverk anslått på grunnlag av undersøkelser med et utvalg på 1 650 personer

Anslaget for antall årsverk utført av frivillig i satellittregnskapet, bygger på befolkningsundersøkelse gjennomført for årene 2004 og 2009. Resultater fra disse undersøkelsene er dokumentert i Sivesind og Wollebæk (2010)². Utvalget i den siste undersøkelsen var på 1 650 personer i alderen mellom 16 og 80 år. Det ble bare spurt om frivillig aktivitet utført for frivillige organisasjoner. I en ny undersøkelse for 2014 vil forskerne også spørre om ulønnet arbeid utført utenfor frivillige organisasjoner.

² Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010): *"Fra folkebevegelse til filantropi?"* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillige sektor og Karl Henrik Sivesind (2007). *"Frivillig sektor i Norge 1997–2004"*. ISF Rapport (2007:010)

I satellittregnskapet til SSB er det anslått at det i 2010 var 6 006 ulønnede årsverk innenfor Helse og 3 551 årsverk innenfor sosiale tjenester. SSB har etter noe tvil kategorisert **frivilligsentralene** som en sosial aktivitet. Helse omfatter kategoriene "sykehus, rehabilitering, psykisk helsevern og andre helsetjenester (ICPNO–3900) og sykehjem (ICPNO–3200). Kommunale pleie- og omsorgstjenester vil omfatte både sykehjem og tjenester innenfor "andre helsetjenester". Det er ikke publisert data for de to underkategoriene.

Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mange av disse rundt 9 500 årsverkene som kan knyttes til kommunale pleie og omsorgstjenester. Det er imidlertid mulig at det kan dreie seg om rundt 5 000 årsverk³. I så fall vil disse årsverkene utgjøre mindre enn 4 % av de rundt 130 000 lønnede årsverkene som utføres innenfor sektoren.

I en kommune bor det i gjennomsnitt rundt 11 500 innbyggere. I en slik kommune vil den frivillige innsatsen innen pleie og omsorg utgjøre rundt 11 årsverk mens de lønnede årsverkene utgjør rundt 300 årsverk.

I tillegg kommer årsverkene som utføres utenfor de frivillige organisasjonene. Til en viss grad vil også kulturaktiviteter være rettet mot pleie og omsorgssektoren. Uansett peker disse litt løselige beregningene i retning av at omfanget av frivillige aktivitet kun utgjør en liten andel av den lønnede innsatsen.

Det er kanskje også interessant at SSB har anslått at det blir utført 252 lønnede årsverk av **frivilligsentralene** i 2010. Anslaget er kanskje noe lavt etter som de fleste av de nesten 400 sentralene har en leder i full stilling. SSB har beregnet årsverkene på grunnlag av lønnskostnader som sentralene har oppgitt i søknaden om tilskudd til departementet og forutsetninger om hvor mye et årsverk koster basert på statistikk om lønnsutgifter i kommunenes pleie- og omsorgstjenester (KOSTRA).

I Wollebæk og Sivesand (2010) går det frem at 48 % av befolkningen har deltatt i frivillig arbeid i 2009 (tabell 6). Videre går det frem at det 4 % av de frivillige finnes innenfor "helse, pleie og redningsarbeid" og 4 % innen "sosiale tjenester". Av dette kan vi vel slutte at rundt 2 % av befolkningen gjør en frivillig innsats innen hver av disse kategoriene.

Det skulle gi rundt 100 000 frivillige innenfor helse, dersom vi legger andelen på 2 % til grunn for hele befolkningen. Grovt sett gir dette 120 timeverk i året i gjennomsnitt per frivillig.

I Sivesind (2005)⁴ er det publisert en tabell om alderssammensetningen for ulike typer frivillig aktivitet. Tilsvarende tall er ikke publisert fra undersøkelsen fra 2010. Det kommer her frem at rundt 75 % av de frivillige både innen helse og sosiale tjenester er over 50 år. De frivillige innen disse områdene er eldre enn de frivillige innenfor andre kategorier.

³ Det er også ikke usannsynlig at anslaget på 5 000 årsverk er for høyt

⁴ Sivesind, Karl Henrik (2005): *"Seniors deltakelse i frivillig arbeid. Betydningen av alder og livssituasjon."* Publisert av institutt for samfunnsforskning

Tabell 4 Andel av befolkningen som har gjort frivillig arbeid siste år etter alder og organisasjon (ICNPO), 1997. Prosent

Organisasjonskategori	16 - 24	25 - 49	50 - 66	67 - 79	Sig
Kunst og kultur	8	12	11	8	
Idrett	21	27	15	4	**
Hobby og fritid	13	12	18	19	*
Utdanning og forskning	3	2	1	3	
Helse, pleie og redningsarbeid	1	2	3	6	**
Sosiale tjenester	3	4	4	7	
Miljøvern	1	1	1	1	
Velforeninger og grendelag	1	7	5	2	**
Borettslag	1	5	3	1	*
Rettighets- og støttearbeid	2	2	3	7	**
Politiske partier	1	0	1	1	**
Internasjonale	5	2	2	1	*
Religion og livssyn	7	4	6	7	
Arbeidslivsforeninger	4	13	9	2	**
Alle organisasjonskategorier¹	46	55	50	40	**
N uveid	212	828	353	168	

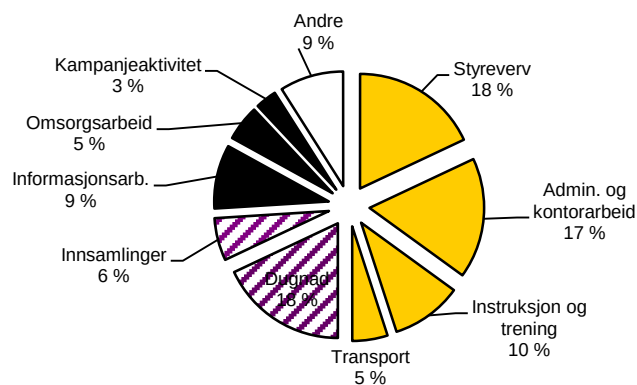
¹ Andel som har arbeidet frivillig for en eller flere organisasjoner

* Signifikans nivå mindre enn 0,05 ved tosidig kj-kvadrat test

** Signifikans nivå mindre enn 0,01 ved tosidig kj-kvadrat test

2.3 Frivillige arbeidsoppgaver

En undersøkelse fra 1998 (Wollebæk Selle og Lorentzen, 2000) rommer opplysninger om hvor stor del av den frivillige arbeidstiden som medgikk til ulike aktiviteter, fordelt på ulike typer av organisasjoner. Dessverre er ikke kategoriene her helt sammenfallende med dem vi har presentert foran. Figur 2.3 viser at for alle frivillige organisasjoner under ett utgjorde omsorgsarbeidet 5 % av all tidsbruk.



Figur 2.3. Tid brukt på arbeidsoppgaver siste år. Kilde: figur 2.4 hos Wollebæk, Selle og Lorentzen (s. 46)

Tabellen under viser et utdrag av opplysninger fra tabell 2.2 (s.47), der omsorgsinnsatsen er splittet opp på organisasjonstyper:

Tabell 2.1 Tid brukt til omsorgsoppgaver fordelt på organisasjonstyper (prosent av total arbeidstid)

	<i>Kultur/natur</i>	<i>Sosiale/humanitære</i>	<i>Religion/livssyn</i>
Omsorg	2	10	9
Admin./kontorarbeid	22	18	9
Dugnader/innsamlinger	26	19	33

Tallene viser at frivillige organisasjoner gjennomgående bruker vesentlig mer tid på administrasjon og finansiering enn de gjør på direkte omsorgsarbeid. Her må det sies at mange lag/foreninger også har mange andre oppgaver som krever inntekter og administrasjon. Likevel er det rimelig å anta at mindre tid brukt på administrasjon og innsamlinger ville kunne frigjøre ressurser til direkte omsorgsarbeid.

Noe overraskende viser den nevnte tabellen at også *internasjonale organisasjoner* er betydelige omsorgsytere – her går hele 7 % av innsatsen med til omsorgsarbeid. Forklaringen kan være at denne kategorien rommer foreninger for ulike etniske grupper, som yter omsorg overfor egen gruppe.

Det internasjonale bildet, i tabell 2.2 nedenfor viser at det norske begrepet «omsorg» i andre europeiske land er differensiert på flere kategorier. Selv om tallene ikke er direkte sammenliknbare, er inntrykket innslaget av frivillig omsorg er større i England og Nederland enn i de skandinaviske velferdsstatene Norge og Sverige. Forklaringen kan være at hos oss har offentlige ordninger tatt over mer av det som tidligere lå på «frivillige hender», som for eksempel menighetssykepleie og andre sivile ordninger.

Tabell 2.2 Andel av frivillige som har utført ulike oppgaver i løpet av det siste året i prosent. Norge, Sverige, Danmark, Nederland, Storbritannia og Irland 1998.

	Norge	Sve.	Dan.	Ned.	UK	Irl.
Styreverv	44	30	46	34	30	37
Administr./-kontorarbeid	34	18	32	16	15	6
Transport	18	13	24	8	15	10
Instruksjon/-trening	17	21	29	13	18	13
Innsamlinger	21	17	20	18	51	51
Omsorgsarb.	12					
Besøk*		16	5	12	16	15
Rådgivning*		12	6	6	5	3
Terapeutiske tjenester*		2	30**	3	2	1
Personlig omsorg *		10	**	4	8	7
Annet	22	26	35	***	29	24

NOTER: Engelsk utgave av kategoriene som er felles for undersøkelsene: Committee work, office work and administration, transport and driving, teaching and training, raising money, information and advice, advocacy and campaigning. Kategorier som bare er brukt i Survey of Volunteering: Visiting/befriending, counselling, therapeutic services, personal care.

* Ikke inkludert i Undersøkelse om frivillig innsats.

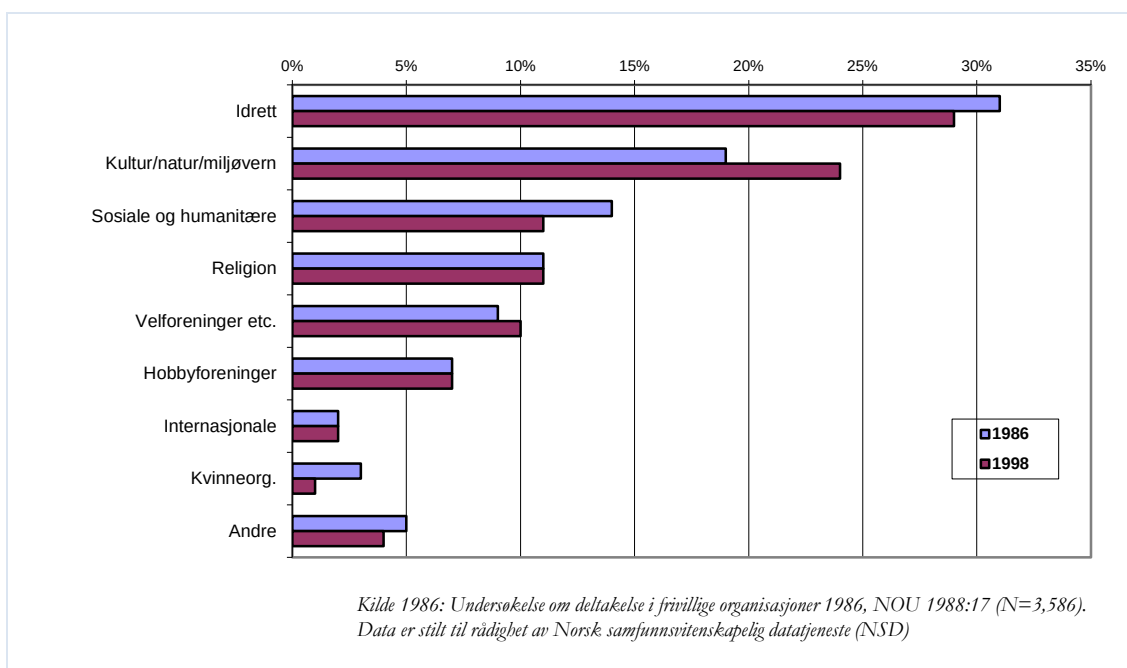
** Kategoriene "terapeutiske tjenester" og "personlig omsorg" ble i Danmark tolket som generelle praktiske tjenester, ikke personlige eller terapeutiske tjenester.

*** Utelatt i den danske delen av undersøkelsen.

Tabellen bekrefter bildet vi har gitt foran: I frivillige organisasjoner opptar administrative funksjoner en stor del av de frivilliges tid, og opp mot halvparten av de frivillige er engasjert her. På *omsorgssiden* registrerer vi at 12 % av de spurte i Norge har deltatt i omsorgsarbeid, et tall som kan romme andre lands *besøktjenester* og *personlig omsorg*. Tabellen viser at land som Sverige, Nederland og Storbritannia har et noe høyere andel av frivillige i slike tjenester, men store forskjeller er det ikke snakk om.

Omfanget av frivillig innsats over tid

Norge er blant de land i den vestlige verden som har høyest frivillig deltakelse i forhold til innbyggertallet. Ser vi på den langsiktige utviklingen over tid, har den frivillige innsatsen utviklet seg slik:



Figur 2.4 Frivillig innsats etter type organisasjon (16–74 år), 1986 og 1998

Oversikten viser at i årene fra 1986 til 1998 hadde sosiale og humanitære organisasjoner en tilbakegang, mens kultur, natur og miljøvern har vekst. Den frivillige idretten er den desiderte vinneren, rundt en tredjedel av alle frivillige hører hjemme her.

Mer interessant er hvordan frivillig innsats knyttet til «sosiale»- og omsorgs-anliggender utviklet seg. I en rapport fra 2010 konkluderer forfatterne slik (Wollebæk og Sivesind 2012):

Den langsiktige trenden er en erosjon av organisasjonssamfunnets grunnfjell – de som arbeider mer enn en time i uka. Den samme tendensen gjør seg gjeldende om vi ser på medlemsdeltakelse. Medlemskapene blir mer passive i karakter, og en større del av befolkningen står helt utenfor. Dette er blant annet resultat av generasjonsutskifting. En stadig mer aktiv pensjonist-befolkning holdt deltakelsen oppe på et høyt nivå, mens yngre generasjoner har deltatt i mindre grad. Dette viser seg nå på den samlede deltakelsen i sektoren. Fortsatt er Norge det landet i verden vi finner flest frivillige som andel av befolkningen, og på grunn av befolkningsveksten skjer det heller ingen nedgang i det totale antallet frivillige årsverk som leveres hvert år.

Denne, og annen forskning viser at flere gjør en innsats, men den er kortere og flyktigere enn tidligere. Mange organisasjoner ansetter koordinator for å ta seg av de frivillige, likevel er det mange som faller fra etter kort tid. Følelsen av *plikt* overfor sivile fellesskap går tilbake, mens innsats motivert av *lyst* øker. Denne dreiningen innebærer at det er vanskeligere enn før å få frivillige til å påta seg rutinepregete oppgaver som «gir» lite til den frivillige.

I slike sammenhenger har det offentlige, slik støttekontakt-ordninger viser, gjerne gått inn med lønnsmidler. Mulighetene til å kombinere saksentusiasme med «litt lønn», samtidig som en opprettholder den frivillige identiteten er et fenomen vi også finner i idretten (Lorentzen og Helland 2012).

Vedlegg 3: Gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger

1 Litteratur om politikk, ledelse og styring av frivillige organisasjoner

Finnes det en kommunal frivillighetspolitikk (Loga 2012)

I Loga (2012) er temaet om det finnes en kommunal frivillighetspolitikk. I et avsnitt i artikkelen stilles spørsmålet om det har vært en utvikling fra målstyring til samstyring. Her heter det blant annet:

“Et eksempel er at det i teori omkring samfunnsstyring i dag snakkes ofte om *samstyring*. Dette begrepet en norsk oversettelse av begrepet “governance”, som fra 1990 og fram til i dag er blitt et stort internasjonalt forskningsfelt om samstyring. Begrepet knyttes også til andre ord i det moderne styringsspråket som nettverk, partnerskap, samarbeid og fellesskap mm.”

Loga omtaler utviklingen fra New Public Management (NPM) til New Public Governance (NPC), som har gjort seg gjeldende fra slutten av forrige århundre. Kanskje kan utviklingen omtalt i tilknytning til tabellene over nettopp være et uttrykk for utviklingen i retning samstyring. For her er det blant annet registrert at omfanget av samarbeid har økt samtidig som det er færre kommuner som har mål knyttet til samarbeidet.

Loga beskriver også danske erfaringer med frivillighetspolitikk. Det kommer her frem at 63 av 98 har utviklet en frivillighetspolitikk. Andelen med en slik politikk er altså vesentlig høyere i Danmark. Konklusjonen her er at nytten med en slik politikk først og fremst er knyttet til prosessen med å utforme en slik politikk. Den danske forskningen legger vekt på at prosessen bidrar til at det blir etablert en struktur for samarbeidet og ikke minst for ulike kommunale sektorer som kan ha liten kjennskap til hverandres arbeid. Prosessen bidrar videre til at det etableres personlige kontakter og til en styrking av viljen til samarbeid.

I artikkelen til Loga beskrives prosjektet “Byer i Midt-Norge”, som et prosjekt som har klart å etablere kontakt mellom frivillig og kommunal sektor. Hun konkluderer med at prosjektet kan ses på som “et typisk produkt av styringsregimet kalt New Public Governance der hensikten nettopp er å skape samstyring gjennom utviklingen av en mer helhetlig politikk både vertikalt på tvers av styringsnivå og horisontalt på tvers av næringsliv, kommunal og frivillig sektor”.

Evaluerer av byer i Midt-Norge

Byer i Midt-Norge er et politisk samarbeidsorgan etablert i 2004 for byene Kristiansund, Røros, Orkanger (Orkdal kommune), Trondheim, Namsos, Verdal, Levanger, Steinkjer og Stjørdal. I 2009 ble det etablert et eget frivillighetsprosjekt hvor målene var

- å bidra til at hver av de ni kommunene og byene i Midt-Norge får utarbeidet en plan for frivillighetspolitikk forankret i kommunalt planverk.
- å være lokalt/regionalt prosjekt for utvikling av mer og bedre frivillighet, i et fruktbart samarbeid mellom kommune og frivillig sektor.
- å sammen arbeide for en sterkere samhandling mellom kommune og frivillig sektor slik at frivilligheten får mer forutsigbare vilkår

Prosjektet har vært organisert med en sentral prosjektleder rekruttert fra Trondheim en prosjektleder i hver av kommunene. Det har vært nedsatt en styringsgruppe med ordfører/rådmannsgruppa for de ni kommunene og en representant fra KS.

Kulturdepartementet bevilget støtte til prosjektet i tre år fra 2009 til 2012. Prosjektet har vært finansiert gjennom statstilskudd, regionale utviklingsmidler fra Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune, samt egenandeler fra hver kommune..

Prosjektet har vært evaluert av SINTEF (2012). Evalueringen konkluderer med at de to første målene er nådd og at det siste målet er delvis nådd. Det blir vist til at 7 av de 9 kommunene har utarbeidet en plan for frivilligheten og de to andre har fått utarbeidet en melding. Evalueringen konkluderer med at det foreløpig er for tidlig å si om det har blitt mer forutsigbare vilkår.

Andre undersøkelser

Resultatene av en spørreundersøkelse rettet mot kommunene er dokumentert i KS (2010). Halvparten av kommunene har svart på undersøkelsen. Av disse er det 20 % av kommunene som har svart at kommunene har utviklet en lokal frivillighetspolitikk. Andelen er av en eller annen grunn vesentlig lavere enn svaret på tilsvarende spørsmål i organisasjonsdatabasen til KRD (jf. neste avsnitt).

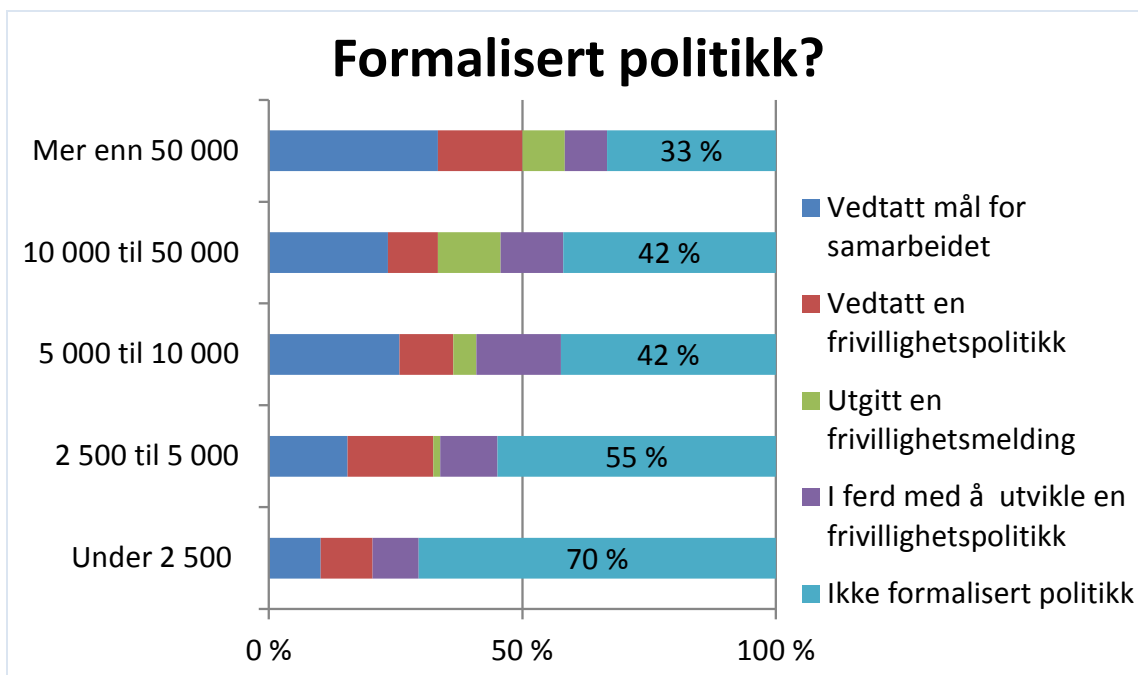
I undersøkelsen foretatt av Utviklingssenter for hjemmetjenester (2012) i Oslo er det over halvparten av sykehjemmene som har frivillighet som en del av handlingsplanen for sykehjemmet.

Kartlegging av formalisering av kommunal frivillighetspolitikk

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har siden 1995 hatt ansvaret for å utvikle, gjennomføre og rapportere Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase for kommuner og fylkeskommuner. Det er gjennomført en spørreundersøkelse første halvår 2012 til alle landets kommuner og fylkeskommuner.

I 2012 var det 52,7 % av kommunene som ikke hadde en formalisert politikk overfor frivillige. Tilsvarende andel i 2008 var på 61,5 %. Det er altså betydelig flere kommuner som oppgir at de har formalisert politikken overfor frivillig sektor.

Kommunene har hatt mulighet for å krysse av for hvordan politikken er formalisert. En metodisk svakhet er at det ikke har vært å krysse av for flere alternativ. For de ulike kategoriene kan ikke sies å være gjensidig utelukkende. Rundt en femtedel av kommunene oppgir at det er vedtatt mål for samarbeidet med frivillig sektor. Figuren under viser fordelingen på de ulike kategoriene for kommuner av ulik størrelse.



Figur 1.1. Andelen kommuner med en formalisert frivillighetspolitikk fordelt på fire kategorier og andelen kommuner uten en slik politikk for kommuner av ulike størrelse. Kilde: KMDs organisasjonsdatabase (spørsmål 37) lastet ned fra nettet og egne bearbeidinger (N = 349).

Store kommuner har i større grad enn små kommuner en formalisert frivillighetspolitikk, jf. figuren over. For kommuner med mer enn 50 000 innbyggere er det to tredjedeler av kommunene som har en slik politikk eller holder på å utvikle politikken. For kommunene med færre enn 2 500 innbyggere er det over to tredjedeler som ikke har formalisert politikken.

Innenfor alle de fem kategoriene for størrelse er det kommuner som er i ferd med å utvikle en frivillighetspolitikk. Det kan kanskje tyde på at andelen kommuner med en slik politikk fortsatt vil øke i årene som kommer.

Som nevnt, en svakhet ved spørsmålene som er stilt er at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. I praksis kan altså for eksempel en kommune både ha vedtatt mål for samarbeidet og utgitt en frivillighetsmelding. Undersøkelsen er kanskje derfor best egnet for å skille mellom kommuner med og uten en frivillighetspolitikk.

2 Gjennomgang av 15 frivillighetsmeldinger

2.1 Kriterier for vurdering av meldingene

I dette avsnittet legger vi først frem de seks kriterier for gjennomgang av de 15 meldingene. Deretter omtaler vi de overordnede resultatene av gjennomgangen. I resten av avsnittet legger vi frem vår vurdering av hvordan meldingene skårer på hvert av kriteriene.

Kriterier for vurdering av politikk og styring brukt av andre

I Spancely (2009) er det foretatt en kartlegging av innholdet i politikken for samarbeidet mellom danske kommuner og frivillige sosiale og humanitære organisasjoner. På tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført var det 63 av 98 som svarte at de hadde en slik politikk. I tillegg var det 8 kommuner som var i ferd med å utforme en slik politikk. Til sammenlikning er det rundt halvparten av norske kommuner som har utviklet en

generell frivillighetspolitikk, jf. omtalen i kapittel 2. Danske kommuner har i større grad enn norske kommuner konkretisert politikken for pleie- og omsorgstjenestene, som jo er tema for vårt prosjekt.

I alle kommunene er det utarbeidet en *visjon* for arbeidet, som var av svært ulik karakter. Generelt kan en slik visjon sies å være en erklæring om at man gjerne vil skape gode vilkår for utviklingen av det frivillige sosiale arbeidet.

Nesten alle kommunene berører politikken *samarbeidet* mellom kommunen og frivillige sosiale foreninger. Kommunene legger vekt på viktigheten av samarbeid og i mange kommuner er det tatt stilling til hvordan samarbeidet skal organiseres. I de aller fleste kommunene blir det tatt stilling til kriterier og prosedyrer for *tildeling av midler* til frivillige sosiale organisasjoner.

Mindre enn 10 % av de danske kommunene har utarbeidet konkrete *mål eller måleindikatorer* for aktiviteten.

I Loga (2012) er det foretatt en gjennomgang av frivillighetsmeldinger i fem kommuner. Hun finner at typiske elementer i disse meldingene er følgende fire forhold: Verdigrunnlag og mål (1), beskrivelse av sektoren (2), beskrivelse av utfordringer, dilemma og potensial (3) og forslag til tiltak (4).

Våre kriterier for vurdering av de 15 meldingene

Når man skal utforme en politikk kan man litt forenklet si at det kan være hensiktsmessig å vite hvor man er og at man tar stilling til hvor man skal og hvordan man kommer dit. Vår gjennomgang av frivillighetsmeldingene tar utgangspunkt seks kriterier, som alle er koblet til disse tre forholdene:

1. Beskrivelse av dagens situasjon og utfordringer (hvor er vi?)
2. Formål/verdi (hvor skal vi?)
3. Mål og indikatorer (hvor skal vi?)
4. Prosess og samarbeid (hvordan kommer vi dit?)
5. Tiltak (hvordan kommer vi dit?)
6. Økonomiske virkemidler (hvordan kommer vi dit?)

Det er to av kriteriene som er rettet mot hva man ønsker å oppnå som resultat av samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor. Kriteriet "formål/verdi" forteller hva man ønsker å oppnå på overordnet nivå, mens kriteriet "mål og indikatorer" innebærer en konkretisering av hva man ønsker å oppnå. Størst grad av konkretisering får en gjennom å etablere indikatorer en tallfesting av hva man ønsker å oppnå. Slike indikatorer (key performance indicators) er vanlig innenfor tradisjonen som kalles mål- og resultatstyring.

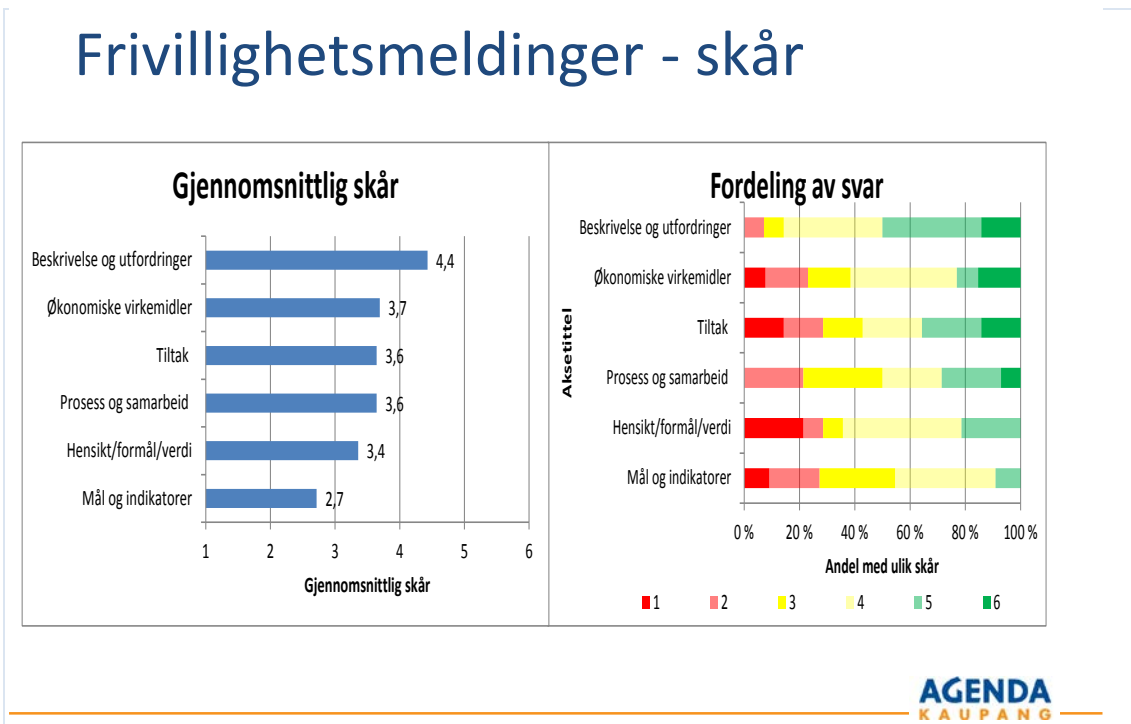
De tre siste kriteriene er rettet mot hvordan man skal oppnå de ønskede resultatene. Kriteriene omfatter prosess og samarbeid, tiltak og økonomiske virkemidler.

For alle meldingene er hvert av kriteriene både gitt en kortfattet beskrivelse av hva som er gjort og en skår på skala fra 1–6. God skår har vi gitt når omtalen i meldingen er så konkret at den gir retning for det videre arbeidet. Svak skår kan enten være uttrykk for at temaet ikke er omtalt eller at omtalen er preget av generelle formuleringer som i liten grad gir retning for arbeidet.

Skåren er ment for å gi et inntrykk i spredningen av kvalitet innenfor et kriterium og eventuelle forskjeller i kvalitet mellom de ulike kriteriene. Skåren vil naturlig nok til en viss grad være av subjektiv karakter. Resultatene av skåren bør derfor tolkes med en viss grad av forsiktighet.

2.2 Overordnede resultater av gjennomgangen

Resultatene av skåringen av de seks temaene for de 15 frivillighetsmeldingene er vist i figuren under. Kriteriene er sortert etter fallende gjennomsnittsskår. Figuren viser også spredningen av svar på de seks svaralternativene.



Figur 2.1 Vår evaluering av seks kriterier for 15 frivillighetsmeldinger. Gjennomsnittlig skår og fordeling av skåren på en skala 1–6.

Meldingene kommer klart best utfor beskrivelsen av dagens situasjon og utfordringer, jf. figuren over. Det kan være uttrykk for at mange kommuner er i startgropa for dette arbeidet.

For mange av kriteriene er den gjennomsnittlige skåren på rundt 3,5, som er gjennomsnittet på en skala fra 1 til 6. Den reelle skåren er høyere om man tar hensyn til at ingen kommuner av ulike grunner har prioritert alle temaene.

Best skår på 4,4 har meldingene når det gjelder å beskrive frivilligheten og dages utfordringer. Svakest skår på 2,7 for meldingene for mål og indikatorer. Som tidligere omtalt har heller ikke kommunene i Danmark kommet så langt på dette området. Nest lavest skår på 3,4 er gitt på området "hensikt/verdi". Meldingene er altså svakest på de to kriteriene som sier hva man ønsker å oppnå med arbeidet. Det kan nok henge sammen med at mange kommuner opplever denne delen av planleggingen som krevende også på andre områder. I den tidligere omtalte artikkelen til Sørensen og Tofting (2012) blir det pekt på at det kan være krevende å utforme mål på dette området hvor aktørene har ulike interesser. Kanskje er denne delen av planleggingen spesielt krevende for samarbeidet mellom frivillig og kommunal sektor.

I de neste avsnittene følger en detaljert gjennomgang av de seks kriteriene.

2.3 Beskrivelse og utfordringer (hvor er vi?)

Generell beskrivelse

Mange av kommunene har en generell beskrivelse av hvordan frivillighet kan defineres, utviklingstrekk for det frivillige arbeidet og statlige styringssignaler. Denne beskrivelsen er basert på det som kan kalles nasjonale kilder. På dette området er meldingene inspirert av hverandre.

Noen kommuner har gjort et forsøk på å få oversikt over hvilke frivillige organisasjoner som finnes i kommunen. Enkelte finner dette arbeidet vanskelig og det er flere som uttrykker overraskelse over hvor mange organisasjoner som faktisk finnes. Flere kommuner ønsker å utarbeide lett tilgjengelige oversikter over organisasjonene som legges ut på nettet. Tanken er at slike oversikter kan bidra til å øke rekrutteringen av frivillige.

Flere kommuner har kartlagt hvordan frivillige og representanter fra kommunen opplever dagens situasjon både gjennom intervjuer, spørreundersøkelser og samlinger med representanter fra frivillig sektor og kommunen.

Noen kommuner har kartlagt frivillig aktivitet som skjer i samarbeid med kommunen innen pleie og omsorg og på andre tjenesteområder. Det er imidlertid mange av meldingene som i liten grad beskriver dagens omfang av slik aktivitet.

Eksempler med vurdering

Kristiansand (2010): Frivilligheten beskrives dels med utgangspunkt i nasjonal styring og utviklingstrekk og dels med utgangspunkt i situasjonen i Kristiansand. En god beskrivelse basert på nasjonale kilder og informasjon om situasjonen i Kristiansand.

Stavanger (2012): Meldingen er avgrenset til levekårsområdet hvor det er beskrevet innsats på sykehjem, hjemmebaserte tjenester og rusfeltet/psykiatri. Det gis en bred omtale av nasjonale styringssignaler og kommunale planverk av relevans. Beskrivelsen av de ulike områdene gir innsikt innsatsen på de ulike områdene. Avgrensningen til levekårsområdet bidrar trolig til at meldingen blir mer konkret på dette området.

Bærum (2012): Meldingen gir en beskrivelse av dagens og fremtidens frivillighet og kommunens rolle som tilrettelegger med økonomiske tilskudd, lokaler, informasjon, råd og veiledning. Det blir stilt spørsmål om arbeidsdelingen med frivillig sektor vil endres. Meldingen gir uttrykk for en reflektert holdning om de ulike temaene som tas opp. Den har imidlertid ikke en konkret beskrivelse av de ulike områdene på linje med Stavanger.

Skien (2007): Det gis en kort generell beskrivelse av frivillighet og en gjennomgang av situasjonen for de ulike tjenesteområdene. Meldingen gir en egen beskrivelse av situasjonen for pleie og omsorg. Meldingen har en god gjennomgang av status for ulike tjenesteområder i Skien. Ikke alle kommuner har en slik gjennomgang.

Sortland (2010): Sektoren er beskrevet ut fra nasjonale kilder. Den viser også hvor mange organisasjoner det er i Sortland i ulike kategorier. Meldingen omfatter forslag fra frivilligheten som er basert på møter og intervjuer. Det er også gitt en beskrivelse av tiltak innen ulike sektorer inkludert pleie og omsorg. En styrke ved meldingen er at den er basert på innsamling av relevant lokal informasjon fra ulike kilder.

Kongsvinger (2012): Organisasjonene i Kongsvinger er delt i fem kategorier som beskrives hver for seg. Videre er det gjennomført intervjuer av frivillige og ansatte som et grunnlag for meldingen. Meldingen har en god gjennomgang av situasjonen i de ulike sektorene. Intervjuene bidrar til å styrke grunnlaget for meldingen. Dessuten bidrar intervjuene til involvering av berørte parter.

Ålesund (2009): Viktige siktemål med meldingen har vært å kartlegge omfang, få oversikt over eksisterende samhandling, få innspill fra frivilligheten om udekkede behov. Det er foretatt en kartlegging av antall organisasjoner og ulike kommunale tilskudd og andre tiltak. Meldingen gir en god kartlegging over ulike sider av dagens aktivitet.

2.4 Formål

Generell beskrivelse

Mange av kommunene peker at deltakelse i frivillige aktiviteter har en verdi i seg selv og at det er viktig at de frivillige organisasjonene forblir uavhengige. Samtidig er mange opptatt av at frivillige organisasjoner kan bidra til å styrke velferdstilbudet, noe som kan komme i konflikt med uavhengigheten.

Det er forskjeller mellom de ulike kommunene hvordan de to hensynene blir prioritert. Noen meldinger legger mest vekt på å styrke den frivillige aktiviteten mens andre kommuner legger mest vekt på bidraget fra frivillige til å styrke velferdstilbudet.

Enkelte kommuner vektlegger at samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor skal bygge på verdier som optimisme, raushet, entusiasme og respekt. Mange av verdiene er av generell karakter hvor det kanskje er vanskelig å si hvilke konsekvenser verdiene får for det daglige arbeidet. Samtidig er verdiene et resultat av en prosess der formålet har vært å bygge en plattform for samarbeidet mellom frivillig og offentlig sektor. I en slik sammenheng kan verdier være av betydning for utvikling av holdninger og kultur.

Noen av meldingene mangler eller har en svært kortfattet en omtale av hensikten med arbeidet eller verdier som arbeidet skal bygge på.

Eksempler med vurdering

Trondheim (2012): Det legges både vekt på at det frivillige arbeidet har en verdi i seg selv og at det er viktig å styrke det frivillige arbeidet og frivillige kan bidra til å styrke velferdstilbudet. Mest vekt blir lagt på egenverdien til frivilligheten. Frivilligheten egenverdi og bidraget til velferdsproduksjonen er to naturlige mål. En mulig målkonflikt blir ikke problematisert.

Bærum (2012): Visjonen er at kommunen er en støttespiller for en mangfoldig og uavhengig frivillig sektor. Mål om økt frivillighet, nyskapende, forutsigbar kommune, samarbeid preget av likeverdighet og å tilføre kommunale tjenester ekstra kvalitet. Meldingen er ment som et politisk strategidokument. Den gir uttrykk for et reflektert forholdt til frivillighet.

Stavanger (2011): Frivillig sektor skal bidra til produksjon av velferdsgoder, være endringsagenter og mobilisere til frivillig innsats. Det blir også lagt vekt på egenverdien til frivillig innsats. Beskrivelsen gir en ordrik omtale spredt ut i dokumentet om hva man kan oppnå. Det er mye som kan være interessant som tas opp, men den er preget av manglende fokus.

Kristiansand (2010): Det pekes på at frivillig aktivitet blant annet bidrar til trivsel og trygghet, bygging av sosial kapital, et levende lokaldemokrati og velferdsproduksjon. En bred og reflektert gjennomgang av betydningen av frivillig innsats, som kanskje er litt lite fokusert.

Kristiansund (2012): De såkalte SNOR-verdiene ble etablert på grunnlag av en bred prosess i 2008: Samhandling, nyskaping, optimisme og raushet. Verdiene er nokså generelle og kanskje ikke av stor betydning ut over å skape en basis for det videre arbeidet.

2.5 Mål og indikatorer

Generell beskrivelse

Noen av meldingene har målsettinger om hva man ønsker å oppnå med samarbeide. Vi har ikke oppdaget kommuner med måleindikatorer som er koblet til de overordnede målene. Det er imidlertid flere kommuner hvor det enkelte tiltak er knyttet direkte til et av de overordnede målene.

I noen av kommunene er det utformet mål av generell karakter som etter vår vurdering synes å gi lite retning for kommunens politikk overfor frivillig sektor og brukernes behov.

Meldingene har blant annet mål knyttet til omfanget av frivillig aktivitet, om organiseringen av samarbeidet mellom frivillig og kommunal sektor og om utformingen av tilskuddsordninger. Det er i liten grad utformet mål for samhandlingen med den frivillige aktiviteten, med fokus på effekter for brukerne av velferdstjenestene.

Det er flere kommuner som ikke har utformet mål.

Eksempler med vurdering

Nittedal (2009): Det er mål om at det skal bli enklere å bli medlem av organisasjoner, at tilskuddene skal bli mer forutsigbare og at tilbudet om møteplasser skal bli bedre. Meldingen har ingen måleindikatorer, men tiltak direkte koblet til målene. Det virker fornuftig med tiltak koblet til det enkelte mål. Uten måleindikatorer blir det vanskeligere å følge opp om tiltakene har hatt effekt.

Dovre (2007): Følgende mål er bestemt: bedre møteplasser, bedre tilrettelegging, samarbeid, økt medvirkning, kompetanseheving mv. Ingen måleindikatorer, men tiltak knyttet direkte til hvert mål. Kommunen har konkrete mål som gir retning for det videre arbeidet. Det virker fornuftig med tiltak koblet til det enkelte mål. Uten måleindikatorer blir det vanskeligere å følge opp om tiltakene har hatt effekt.

Kristiansund (2009): Det er mål om å støtte innovativ utvikling, støtte samarbeid på tvers av hele frivilligheten, støtte frivillige aktiviteter innen helse og kultur og sikre forutsigbare rammevilkår. Meldingen har ingen måleindikatorer og kun noen eksempler på tiltak. Målene kan bidra til å gi retning, men de svekkes som følge av manglende kobling til indikatorer eller tiltak.

Skiptvedt (2009): Frivillig arbeid i samarbeid med kommunale tjenester skal bidra til å styrke nettverksbyggingen mellom mennesker, forebygge ensomhet og sosiale problemer og øke trivsel, trygghet og engasjement. Meldingen har ingen måleindikatorer. Målene kan karakteriseres som generelle og nokså intetsigende.

Verdal (2012): Hovedmålet er frivillighet for alle. Det er skissert mål under tre overskrifter: Mangfold, inkludering og samarbeid. Kommunen ønsker at det skal bli lettere å være frivillig og at frivillige organisasjoner skal gi et tilbud til utsatte grupper som personer med funksjonsnedsettelse, ungdom, personer med svak økonomi og innvandrere. Det er ikke etablert noen måleindikatorer, men tiltak koblet rett mot målene. Satsingen på utsatte grupper gir planen en tydelig profil.

Nittedal (2009): Det er mål om at det skal bli enklere å bli medlem av organisasjoner, at tilskuddene skal bli mer forutsigbare og at tilbudet om møteplasser skal bli bedre. Meldingen har ingen måleindikatorer, men tiltak er direkte koblet til mål. Meldingen har mål som gir retning og tiltak koblet rett til målene. En svakhet i et målstyringsperspektiv er at indikatorene mangler.

Kristiansand (2010): Hovedmålet er å legge til rette for at flest mulig kan delta i frivillig aktivitet. Det heter at videre oppfølging av mål bør skje i kommuneplanen. Meldingen har ingen måleindikatorer. Meldingen har ikke lagt vekt på mer spesifikke resultatmål og måleindikatorer.

2.6 Prosess og samarbeid

Generell beskrivelse

Samarbeidet mellom frivillig og kommunal sektor er et sentralt tema i de fleste av meldingene. Det er store forskjeller i hvordan forholdet mellom de to partene er organisert i kommunene. I enkelte kommuner er det kommunen som har hovedinitiativet i dette samarbeidet. Her blir frivillig sektor involvert gjennom informasjon, deltakelse på samlinger og gjennom å bli invitert til å gi uttalelser på forslag fra kommunen.

I noen tilfelle blir politikken utformet med frivillig sektor som en mer aktiv deltaker, for eksempel gjennom å være representert i arbeidsgrupper eller en styringsgruppe for politikkkutforming. I enkelte kommuner er det også etablert faste samarbeidsråd med representanter fra frivillig sektor og kommunen. Det er eksempler på at slike arbeidsgrupper ledes av representanter for frivillig sektor.

Noen steder er samarbeidet formalisert gjennom avtaler mellom kommunal og frivillig sektor. Trondheim kommune har egne maler for avtaler om samarbeid mellom kommunale enheter og frivillige organisasjoner og med enkeltfrivillige.

I Trondheim og Bærum er hele avtalen mellom KS og frivillighet Norge tatt inn som vedlegg til meldingen.

Eksempler med vurdering

Trondheim (2012): Det blir vist til samarbeidet "Byer i Midt-Norge". Avtalen mellom KS og frivillighet i Norge følger vedlagt. Kommunen var tidlig ute med samhandlingsavtaler med frivillige og finner denne formen formålstjenlig. Det er egne maler for avtaler om samarbeid mellom kommunale enheter og frivillige organisasjoner og med enkeltfrivillige.

Dovre (2007): Kommunen har etablert et frivillighetsråd og forum for drøfting og dialog. Det er videre lagt opp til at frivillige og kommunen skal lage handlingsplaner og at det skal arbeides videre med å endre holdninger blant frivillige og kommunalt ansvar. Meldingen legger med andre ord vekt på samarbeid med frivillige.

Kongsvinger (2012): Det legges vekt på at **frivilligsentralen** vil være et viktig knutepunkt for å kunne realisere kommunens visjoner og mål. Videre legges det stor vekt på samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor om utforming av tiltakene.

Askim (2007): I tre kapitler i meldingen er tiltakene i stor grad knyttet til prosessen: kommunal bistand til frivillig aktivitet (1), om aktiviteter hvor det samarbeides med frivillige (2) og frivillig arbeid i kommunale tjenestene (3). Eksempler er samarbeid med de ansatte, avklare forventninger, årlige møteplasser, storsamling hvert annet år. Det er også et eget kapittel om medvirkningsprosesser som omtaler planprosesser, dialog med politikere, brukerråd mv. Prosessen er tillagt stor vekt og ser ut til å være godt ivaretatt.

Skien (2007): Meldingen er laget av en prosjektgruppe med representanter for kommunen. Det er nedsatt ulike referansegrupper med representanter for frivillige. Et av tiltakene er at det skal utarbeides overordnede prinsipper for samhandling. Et annet er at det skal foretas en gjennomgang av eksisterende kontrakter, instruksjoner og avtaler med frivillig sektor. Prosessen virker godt ivaretatt.

Nittedal (2009): Det er utformet tiltak som skal bidra til at møteplassene skal bedre. En svakhet er at tiltakene er foreløpige og av generell karakter.

Bærum (2012): Bærum kommune stiller seg bak avtalen mellom KS og frivillighet Norge. Det sies videre at det er ønskelig at sosiale/humanitære organisasjoner etablerer et "fellesråd". Det heter at tiltak for å nå de vedtatte målsettingene vil bli gjort i handlingsprogrammet og eventuelt i egne handlingsplaner. Prosessen er i liten grad beskrevet, men det kan være et uttrykk for at denne allerede er godt ivaretatt.

2.7 Tiltak

Generell beskrivelse

Trondheim kommune har utformet tiltak for samarbeidet mellom frivillige og kommunen som er sortert på ulike tjenestoområder. Enkelte kommuner som har ambisjoner om å styrke samarbeide har foreløpig ikke kommet så langt i konkretisering av tiltak.

Noen av kommunene har tiltak rettet mot organiseringen av samarbeidet mellom frivillig og kommunal sektor og ingen tiltak rettet mot den frivillige aktiviteten.

Meldingene fra Bærum og Kristiansand har ingen omtale av tiltak. Her er det lagt opp til at gjennomføringen av tiltak skal omtales i andre styringsdokumenter

Eksempler med vurdering

Trondheim (2012): Det er beskrevet en del overordnede tiltak som økonomiske virkemidler, informasjon via nettsiden, arenaplan (vil bli laget), samhandlingsavtaler og at ordningen med frivillighetskoordinator vil bli videreført. Tiltaket med frivillighetskoordinator vil bli videreført. Videre er beskrevet tiltak innen hver enkelt sektor. Meldingen har en omfattende og grundig beskrivelse av tiltak.

Stavanger (2012): Tiltakene som foreslås er å utarbeide en samhandlingsstrategi, etableringen av et frivillighetsråd, utarbeide en katalog over frivillige i levekårsrådet og evaluere bruken av frivillighetsmidler. Tiltakene er rettet mot å arbeide videre på overordnet nivå og er i liten grad rettet mot konkrete tiltak tilsvarende det Trondheim har gjort.

Flere partier uttrykker misnøye over at meldingen ikke har konkrete nok tiltak. Ved behandlingen av meldingen blir det bestemt at "Kommunen skal gå gjennom hvilke oppgaver som frivillige og ideelle institusjoner kan overta, samt utarbeide «en helhetlig samhandlingsstrategi mellom frivillige lag og organisasjoner og kommunen. Frivillighetsråd ved sykehjemmene skal etableres, og stilling som frivillighetskoordinator opprettes. (Stavanger Aftenbladet 24.04 og 25.04.12)

Skiptvedt (2009): Det er utformet tiltak knyttet til prosessen og tiltak knyttet til medvirkningsprosesser. Disse prosessene omfatter brukerråd, høringsinstanser, medbestemmelse i lovbestemte råd og utvalg etc. Ingen av tiltakene handler om den frivillige aktiviteten. Kommunen har gode tiltak til prosessen, men ingen om den frivillige aktiviteten.

Skien (2007): Det er utarbeidet 20 tiltak. For hvert av tiltakene er det fastlagt hva som er hensikten/målet, hvem som er ansvarlig, fremdrift og kostnader. Omtalen er tiltakene er konkrete og meldingens sterke side.

Nittedal (2009): Tiltak koblet direkte på målene med fordeling av ansvar mellom frivillige og kommunen og fastsetting av fremdrift. Meldingen har en god beskrivelse av tiltakene.

Sortland (2010): Tiltakene er rettet mot den videre planprosess. Meldingen har altsp ikke tiltak i vanlig forstand, men det har heller ikke vært meningen.

2.8 Økonomiske virkemidler

Generell beskrivelse

I mange av meldingene blir det gitt en oversikt over tilskudd som kommunen gir til frivillige organisasjoner. Flere kommuner peker på at organisasjonene øker større forutsigbarhet og at tildelingen av tilskudd kan fremstå som fragmentert og lite oversiktlige. Mange av organisasjonene mottar både kommunale og statlige tilskudd.

I noen av kommunene er det beregnet kostnader for de ulike tiltakene.

Eksempler med vurdering

Trondheim (2012): Trondheim kommune ga tilskudd på 44,8 millioner kroner i 2011 hvor 11,5 millioner kroner til helse og velferd. Frivillighetskoordinatoren forvalter en fjerdedel av tilskuddene og særlig tilskudd rettet mot frivillige organisasjoner innen helse og velferd. Det ser ut til å være et koordinert og gjennomtenkt opplegg for disse tilskuddene.

Kristiansand (2010): Støtteordningen beskrives og karakteriseres av kommunene selv som fragmenterte og vanskelig tilgjengelige for frivillig sektor. Det foreslås en gjennomgang av rutinene for tildeling og for informasjon om ordningene. Meldingen har en oversiktlig gjennomgang om de økonomiske tilskuddene og med relevante tiltak.

Stavanger (2012): Stavanger ga i 2012 tilskudd på 14,5 millioner kroner på levekårsområdet. Det blir gitt en oversikt over alle som har mottatt tilskudd. Det foreslås at bruken av tilskudd skal evalueres. Meldingen har en konkret beskrivelse av økonomiske virkemidler.

Kristiansund (2012): Meldingen omfatter en oversikt over 4,4 millioner kroner som ble utbetalt til 170 frivillige lag og foreninger i 2011. Det er uklart om det har blitt gitt tilskudd innen helse. Kommunen har egne kriterier for tilskudd innen idrett, kultur etc., men ikke innen pleie og omsorg. Kriteriene følger som vedlegg til meldingen. Kriteriene vitner om en prinsipiell holdning til hvordan tilskuddene skal fordeles. En svakhet er at tilskudd innen pleie og omsorg ikke er omtalt.

Dovre (2007): Det er satt av et eget fond til utgifter med et frivillighetskontor, kompetanseheving og aktivitetstilbud rettet mot jenter. Fondet administreres av rådmannen. Et eget fond kan bidra til å styrke arbeidet med frivillighet. En svakhet er at vanlig tilskuddsordninger ikke er beskrevet.

Skien (2007): Meldingen har en nøyaktig beregning av kostnaden for det enkelte tiltak, som er mer grundig enn alle de andre meldingene. I meldingen konkluderes det med at det skal foretas en beregning av de økonomiske tilskuddsordningene. En svakhet er at disse ordningene ikke er beskrevet.

2.9 Andre forhold

Utarbeiding av meldingen

Stavanger (2012): Arbeidsgruppen har vært rekruttert på et lavt nivå i kommunen. Det ser ut til å ha bidratt til en god beskrivelse av aktiviteten, men det mangler synspunkter på forankring av tiltakene på et mer overordnet nivå.

Kristiansund (2012): Meldingen er utarbeidet som et samarbeid mellom idrettsrådet, røde kors, frivillighetssentralen og kommunen.

Porsgrunn (2009): Meldingen ble laget med innspill fra tre administrative grupper: 1. Psykisk helse og rus, 2. eldre og funksjonshemmede og 3. barn og unge. Det er meningen at innspillene fra gruppene skal danne grunnlag for dialog med frivillige

Sortland (2010): Hensikten med en frivillighetsmeldingen, slik prosjektgruppa oppfatter det, er å gi en oversikt over status og forutsetninger for frivillighetens vilkår i Sortland. Meldingen er ingen plan, men skal være et verktøy for politisk debatt og for å utmeisle fremtidige strategier.

Nittedal (2009): Arbeidet er utført av en arbeidsgruppe med representanter for tjenestene og frivillige organisasjoner

Ålesund (2009): Det har vært en politisk styringsgruppe hvor også frivilligheten har vært representert

Samarbeid med næringslivet

Askim (2007): Meldingen har et eget kapittel om samarbeid med næringslivet hvor det blant annet blir omtalt at næringslivet sponser frivillig aktivitet.

Sortland (2010): Prosjektgruppa har intervjuet næringslivsledere og spurt om samarbeidet med frivilligheten og bedriftenes policy over tredje sektor. Et av tiltakene er å etablere møtearenaer mellom næringsliv og frivillig sektor for å utvikle samarbeid, partnerskapsavtaler og kompetanse.

2.10 Avsluttende refleksjoner

Det er store forskjeller på meldingene som er laget. På noen områder kan man se spor av at meldingene har vært inspirert av hverandre. Det gjelder blant hvordan frivilligheten er definert og omtalen av nasjonal styring. Hovedinntrykket er imidlertid at det er store forskjeller i både form og innhold for de ulike meldingene. Forhold som kan ha påvirket resultatet for den enkelte kommune, er hvem som har deltatt i arbeidet med meldingen, tradisjonene i den enkelte kommunen når det gjelder planlegging og hvor langt kommunen har kommet i arbeidet med frivilligheten. Også i Danmark er det avdekket store forskjeller i hvordan politikken er utformet for 63 av de 98 kommunene som hadde utformet en slik politikk i 2008, jf. Spancely (2009).

Ingen av kommunene har en god skår på alle kriteriene (de seks kriteriene er beskrevet i vedleggets kap. 2.1). Det kan være et uttrykk for at kommunene er i ulike faser i arbeidet med frivillighet. I en tidlig fase er det kanskje fornuftig å fokusere på en beskrivelse av dagens situasjon og å etablere hensiktsmessige arenaer for samhandling med frivillige. Når kommunen er gjennom denne fasen kan man legge større vekt på strategier og tiltak. Trondheim og Bærum har arbeidet systematisk med frivillighet i mange år. Meldingene for disse to kommunene ser ut til å passe til en slik beskrivelse.

Kommunene som har kommet lengst er byer som Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Noen forklaringer kan være samarbeidet som byene har hatt gjennom Program for storbyrettet forskning, samt at byene er store nok til å ha administrativ kapasitet til å ha gjennomført et systematisk arbeid over flere år. Samarbeidet gjennom «Byer i Midt-Norge» er et eksempel på at mindre kommuner kan sikre seg en slik kapasitet gjennom at flere kommuner samarbeider.

Det er ikke alle meldingene som har en omtale av aktivitetene som skal gjennomføres. Meldingene omtaler i størst grad aktiviteter innen idrett og kultur. Det er ikke mange meldinger som omtaler aktiviteter innen pleie og omsorg. Tre meldinger som har en slik omtale er Stavanger som har avgrenset planen til levekårsområdet, Trondheim som også har en bred omtale av dette feltet og Verdal som legger vekt på at frivillige organisasjoner skal bidra til å aktivisere personer med nedsatt funksjonsevne og personer med psykiske problemer.

Grupper som er involvert i arbeidet med meldingene er personer i stabsfunksjoner sentralt i kommunen, representanter for tjenestene, ledere på ulike nivåer i kommunen, ansatte i frivilligsentralene, representanter fra frivillige organisasjoner og representanter for det politiske nivået. Meldingenes innhold og karakter ser ut til å ha sammenheng med hvilke grupper som har vært med å utarbeide meldingene. Det ser ut til at meldinger som omtaler pleie og omsorg har hatt deltakelse i planarbeidet fra personer med god kjennskap til disse tjenestene.

Noen av kommunene har meldinger som går direkte på beskrivelser av det enkelte tiltak uten at hensikten, formålet, verdier eller overordnede mål er formulert.