

Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale tjenester på pleie- og omsorgsfeltet. En kvalitativ studie.

Marit Solbjør, Birgitte Ljunggren og Hanne Hestvik Kleiven

Marit Solbjør, seniorforsker, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Birgitte Ljunggren, seniorforsker, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Hanne Hestvik Kleiven, seniorforsker, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Abstract

Cooperation between third sector and municipal health care services – a qualitative study
Municipal health care services are facing challenges due to an increasing number of individuals in need of care, combined with demographic change. More unpaid voluntary work within health care services has been put forward as a solution. Cooperation between volunteers and municipal health authorities can be challenging. This qualitative interview study with seven volunteers and six health care service managers explore experiences with cooperation between third sector and health care services in seven Norwegian regional municipalities. Facilitators for cooperation were predictable economy, municipal coordination, recruitment of volunteers and personal engagement among cooperating parties. Lack of these factors hampered cooperation. Professional expectations towards volunteers were another challenge. In small communities local networks may contribute to recruitment of volunteers and simplify communication between parties. Cooperation towards a common goal may reinforce local identity. This article shows how such cooperation develops in-between formal and informal structures.

Keywords

Frivillig arbeid, samarbeid, pleie- og omsorgssektoren, kommuner, eldre voluntary work, cooperation, municipal health care services, elderly citizens

Referee*

Frivillig arbeid har stått sterkt i det norske samfunnet gjennom hele det siste århundret (Vågen 2005). I en tidlig fase i utviklingen av velferdsstaten utførte de frivillige organisasjonene en rekke velferdsoppgaver men etter andre verdenskrig ble frivillige organisasjoner skjøvet på sidelinja i forhold til velferdsproduksjon (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003). En drivkraft bak utviklingen av velferdsstaten var et ønske om å komme bort fra veldedighet (Vågen 2005).

Demografiske forhold med mange eldre setter velferdsproduksjonen under press i de europeiske landene. Spørsmålet om hvem som skal stå for velferdsproduksjonen er igjen på agendaen. I norske kommuner vil det bli flere eldre som trenger omsorgstjenester, samtidig som en tredjedel av personer som får pleie- og omsorgstjenester i hjemmet i dag er personer under 67 år (NOU 2011:11). Kommunenes ansvar for pleie- og omsorgstjenester har også blitt forsterket gjennom samhandlingsreformen, noe som har satt økt press på kommuneøkonomien.

I Sverige har man registrert en økt interesse for ulønnet frivillig arbeid som kan avhjelpe kommunenes stramme økonomiske situasjon (Grassmann 2005). Også i Norge ser man på politisk hold mot frivillig sektor for nye løsninger på velferdsproduksjonen (St.meld nr.29 2012; NOU 2011:11). Økonomiske virkemidler benyttes nasjonalt for å støtte landsdekkende organisasjoner (Lorentzen 2010b), samt til å støtte frivilligsentralene (Lorentzen 2010a). Økonomisk støtte fra det offentlige handler ikke bare om avlønning men representerer også anerkjennelse av det arbeidet de frivillige utfører. Slik kan kommuners manglende vilje til å bruke penger på det frivillige arbeidet være en hindring for samarbeid (Disch og Vetvik, 2009). Det kan være lønnsomt for kommunene å satse på frivilligheten da den kan gi 2-3 ganger så mange timer igjen som det tilretteleggingen krever (Hansen, 2005).

Andre utfordringer i samarbeidet kan være uklarhet rundt hvor frivillige kan henvende seg (Hafstad og Lian 1999). Kommunene har manglet gode samarbeidsmodeller for å organisere egen kontaktflate i forhold til organisasjonene (Lorentzen, Klausen, et al. 2007). Dårlig informasjonsflyt mellom partene vanskeliggjør samarbeid (Ingebretsen 2005; Fensli, Skaar og Söderhamn 2012). Flere kommuner har laget en kommuneplan for samarbeid med frivillige (Elvegård, et al. 2012). KS og Frivillighet Norge har inngått en avtale som skal hjelpe kommunene å samarbeide med de frivillige organisasjonene (Frivillighet Norge 2013). Samarbeidet mellom det offentlige og frivilligheten må ikke ha for sterkt preg av offentlig styring fordi frivilligheten da står i fare for å miste sin egenart i form av uavhengighet og det som gjør den attraktiv for deltakelse (Nødland, et al. 2007).

Det samlede ubetalte arbeidet i frivillig sektor utgjør rundt 113 000 årsverk (Statistisk sentralbyrå 2010). Likevel synker antall personer som bruker mer tid enn 1 time på frivillig arbeid i uka og utviklingen ser ut til å gå mot at frivillige helst vil bidra i tiltak hvor de møter personer med omsorgsbehov heller enn å ha organiserende funksjoner (Wollebæk og Sivesind 2010). Det kan derfor være en fordel at kommunen koordinerer det frivillige arbeidet på pleie- og omsorgsfeltet (Wollebæk og Sivesind 2010; Disch og Vetvik 2009). Å ha en koordinatorfunksjon kan oppleves som positivt (Rønning 2011; Darbo 2008). En god organisering kan ivareta fleksibilitet for de frivillige og bidra til å unngå blandede roller mellom frivillige og profesjonelle (Hansen 2005). De frivillige er amatører som innehar en annen kunnskap enn de profesjonelle og kommunenes forventninger til slikt samarbeid må ta hensyn til dette (Sivesind, Lorentzen, et al. 2002).

Frivillig ubetalt innsats antas å kunne supplere det offentlige tilbudet slik man har sett i de andre nordiske landene (Lewinter 2004; Henriksen & Hansen 2003; Grassman 2005). Spesielt distriktskommuner har behov for slikt supplement fordi utfordringer med å framskaffe tilstrekkelig arbeidskraft innen sektoren aktualiseres her (St.meld nr.25 (2008-2009); Wiborg 2005). Frivillig sektor er viktig for lokalsamfunn i distriktene (Vågen 2005) og i spredtbygde strøk har nedgangen i frivillig arbeid vært svakere enn i byene (Wollebæk og Sivesind 2010). Det fins likevel lite forskning rundt hva som er et hensiktsmessig samarbeid mellom distriktskommuner og frivillig sektor (Solbjør, Johansen og Kleiven 2012).

Målet med denne artikkelen er å utforske erfaringer med samarbeid mellom frivillige og kommuner på pleie- og omsorgsfeltet. Målgruppen for de frivilliges tiltak kan være både institusjonspasienter og mottakere av andre kommunale tjenester. I denne artikkelen avgrenser vi frivillig arbeid til å gjelde ubetalt arbeid. Vi spør hva som hemmer og fremmer slikt samarbeid i norske distriktskommuner.

Metode

Denne artikkelen bygger på en kvalitativ intervjustudie i sju kommuner som selv definerer samarbeidet som vellykket. Totalt 15 personer som hadde deltatt i samarbeid på pleie- og omsorgsfeltet i sin kommune ble intervjuet. Det kvalitative forskningsintervjuet er spesielt egnet til å få kunnskap om personers erfaringer og synspunkter om et bestemt tema (Kvale 1997). Metoden er godt egnet til å studere personers erfaringer med samarbeid på pleie- og omsorgsfeltet.

Kriterier for inkludering av kommuner til studien var at kommunen var en kommune i distrikts-Norge som hadde minst ett tiltak der ulønnede frivillige samarbeidet med kommunen på pleie- eller omsorgsfeltet. I studien etterstrebet vi å finne kommuner som var spredt over hele landet. Basert på søk i litteratur og frivillige organisasjoners hjemmesider fant vi kommuner som var aktuelle for studien. Vi tok også kontakt med flere fylkeslag av Norske Kvinners Sanitetsforening, Bygdekvinnelaget, Røde Kors og Livsglede for eldre, samt gjorde søk i fylkesmennenes nettsider i flere fylker. Åtte kommuner ble kontaktet for deltakelse i studien. Utvalget av kommuner og informanter preges av å være et tilgjengelighetsutvalg (Vassenden og Andrews 2007).

Informanter fra sju distriktskommuner deltok i studien. Disse kommunene lå i fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Rogaland og Telemark, og hadde innbyggertall fra 1.400 til 70.000. Kun en kommune hadde samarbeidstiltak som omhandlet pleie, mens de andre tiltakene omhandlet samarbeid om omsorgstilbud.

Rekruttering av informanter skjedde gjennom kommunalsjef for helse og omsorg, frivilligsentralen eller den frivillige organisasjonen. I kommuner som ikke hadde en helhetlig oversikt eller plan for samarbeid med frivillig sektor var det vanskelig å få oversikt over samarbeidet, samt å få kontakt med personer som hadde ansvar for samarbeidet med frivillige. Det ble gjort intervju med åtte personer ansatt i kommunene. Alle disse hadde et koordinerende ansvar for kontakten med de frivillige. Sju representanter for frivillig sektor ble intervjuet. Disse informantene var personer som utførte frivillig arbeid. Fem av dem hadde samtidig en lederposisjon på vegne av det frivillige arbeidet, enten som koordinator for frivillige tiltak eller lederverv i et samarbeidsorgan med kommunen.

Det ble benyttet halvstrukturerte intervjuguider som var tilpasset hver av informantgruppene. Informantene ble spurt om sin rolle i det frivillige arbeidet i kommunen, hvordan kommunen og de frivillige samarbeidet, hvem som hadde tatt initiativet til tiltaket, samt hvilke hemmere og fremmere de selv hadde erfart som viktige rundt frivillig arbeid på pleie- og omsorgsfeltet. Intervjuene ble gjennomført som telefonintervju og intervjuer tok notater fortløpende. Hvert intervju tok rundt en time. Umiddelbart etter intervjuet skrev intervjuer et sammendrag av intervjuet. Det ble ikke benyttet lydopptak av intervjuene fordi det innenfor prosjektets rammer ikke var rom for transkribering av lydopptak. Presentasjonen av data i resultatdelen

av artikkelen bygger derfor på notatene intervjuer gjorde underveis i intervjuene. Utdragene fra data som er basert på intervjuers notater presenteres som tekst i kursiv. Utdrag fra data som er direkte sitater notert underveis i intervjuene presenteres med anførselstegn.

Intervjudata ble analysert gjennom kategorisering og fortolkning (Kvale, 1997). Tematiske kategorier ble identifisert gjennom å lese notatene og sammendragene fra hvert av intervjuene, samt å sammenligne tema fra intervjuene med hverandre. Intervjuer med personer ansatt i kommunene ble sammenlignet med hverandre, og intervjuene med frivillige ble sett i sammenheng med hverandre. Vi utformet også tykke beskrivelser av tiltakene og samarbeidet i hver av kommunene, basert på intervjuene fra den enkelte kommune. Basert på disse analysene kom vi fram til fire hovedtema rundt hemmere og fremmere for samarbeid. Disse blir presentert i resultatdelen av artikkelen.

Prosjektet ble meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Alle informantene ga muntlig samtykke til deltagelse i studien, basert på en standardisert informasjonsliste som intervjuer gjennomgikk før telefonintervjuet ble gjennomført.

Hemmere og fremmere for samarbeid mellom distriktskommuner og frivillig sektor

Utvalget av samarbeid mellom kommuner og frivillige var et tilgjengelighetsutvalg. For å studere feltet var det nødvendig å inkludere et bredt spekter av tilbud og målgrupper for disse tilbudene. Samarbeidstiltakene i de sju distriktskommunene bestod av to frivilligsentraler, et treffsted for psykisk syke, tre kommuner med frivillig arbeid på sykehjem, og et tiltak for pleie av terminale pasienter. Frivillige organisasjoner som bidro i disse samarbeidsrelasjonene var Røde Kors, Livsglede for eldre, Sanitetsforeningen, Frikirken og Termik, samt en rekke mindre organisasjoner. Samarbeidsformer på organisasjonsnivå var formelle avtaler, formelle og uformelle møter, styre for frivilligsentralene, samarbeidsutvalg, og ansatte kommunale koordinatører.

I det følgende vil vi presentere de faktorer som framstod som de viktigste hemmere og fremmere for samarbeidet: økonomi, organisering, deltakerne i samarbeidet og profesjonelle utfordringer.

Økonomi

Ulike løsninger ble benyttet for å få dekket utgifter til tiltakene som ble gjennomført. Kommunal støtte handlet primært om å få dekket utgifter som tiltaket genererte, spesielt dersom alternativet var at deltakerne betalte egenandel.

Organisasjonen får et beløp fra kommunen for hver gang tiltaket gjennomføres. Det er ikke så viktig men de må ha dekket utgiftene. Det går ikke an å ta egenandel fra deltagerne, da blir de ikke med. (Kommune B, frivillig)

Det hendte også at den frivillige organisasjonen selv sto bak finansiering av et tiltak, men det var tidkrevende å samle inn penger for å gjennomføre aktiviteter for brukere med pleie- eller omsorgsbehov. De fleste av organisasjonene fikk økonomisk støtte fra kommunen mens noen

mottok mest støtte fra private givere. Et sykehjem hadde innført «trivselspenger», slik at beboerne bidro til å dekke utgiftene til sosiale tiltak hvor de frivillige bidro.

Økonomisk forutsigbarhet ble opplevd som viktig for muligheten til å planlegge langsiktig i det frivillige arbeidet. Spesielt frivilligsentralene var opptatt av klare økonomiske rammer fra kommunen for å gi forutsigbarhet for aktiviteten.

Kommunen bruker mer penger enn de er lovpålagt, mer enn tilskuddet fra Kulturdepartementet. Den lokale finansieringen er viktig for frivilligheten. (Kommune A, kommuneansatt)

Det var likevel ingen av informantene som uttrykte at økonomiske utfordringer var til hinder for selve samarbeidet mellom kommunen og de frivillige på pleie- og omsorgsfeltet. Fra kommunens ansatte ble det uttrykt at økonomisk støtte var viktig for å få frivillig sektor til å påta seg oppdrag. Kun en kommune uttrykte at de ikke kunne støtte de frivilliges innsats på grunn av kommunens økonomiske situasjon. Både frivillige og kommuneansatte uttrykte at de frivillige bidro til å avlaste kommunen økonomisk gjennom å gjennomføre tiltak som kommunen ikke kunne ta ansvar for.

Kommunen tjener på å ha tiltaket, hvis ikke måtte de ha ansatt folk for å ivareta brukerne. (Kommune B, frivillig)

Det at frivillige kjører ut mat til hjemmeboende brukere er en billig løsning for kommunen. (Kommune C, kommuneansatt)

Kommunen kunne også bidra mer indirekte enn med penger. Infrastruktur, slik som kontorlokaler, møteplasser og hjelp med logistikk var et viktig virkemiddel fra kommunenes side for å fremme samarbeid. Dette ga de frivillige inntrykk av at kommunen ønsket tiltakene velkommen.

Kommunal organisering, koordinering og kommunikasjon

Organisering, koordinering og kommunikasjon var elementer som framstod som både hemmere og fremmere i samarbeidet mellom kommunene og de frivillige. I alle samarbeidstiltakene ble det nevnt at en viktig fremmer for samarbeid var at kommunikasjonen mellom de frivillige og kommunen fungerte godt. God kommunikasjon kunne foregå på flere nivå i kommuneorganisasjonen. For det første handlet god kommunikasjon om at kommuneadministrasjonen var positivt innstilt til frivillig sektor og var imøtekommende ved henvendelser. Faste møteplasser, for eksempel i samarbeidsutvalg, ga en arena for diskusjon, informasjon og nettverksbygging. Slik kontakt kunne også oppnås gjennom fysisk samlokalisering av frivillige organisasjoner eller kommunale frivillighetskoordinatorer med pleie- og omsorgstjenestene. Samlokalisering forenklet den uformelle kontakten mellom kommunens ansatte og frivillige og dermed samordning av tjenester til brukerne. Frivilligsentralene kunne også være et slikt knutepunkt.

Samarbeidet fremmes av at frivilligsentralen har kontor i samme bygning som lederen av kommunens boenhet og leder for hjemmesykepleien. De som deler kontorfellesskap snakker sammen, nærhet gir god kommunikasjon og oppmerksomhet på behov for tjenester. En leder i kommunen sitter i styret til frivilligsentralen men kommunen blander seg ikke inn i hva frivilligsentralen gjør ellers. (Kommune A, kommuneansatt)

I de mindre kommunene var det ikke alltid nødvendig med kommunal organisering for å skape kommunikasjon mellom kommunen og de frivillige. Det var kort vei mellom kommuneledelsen og innbyggerne når de inngikk i de samme uformelle sosiale nettverk i lokalsamfunnet. Flere av de som nå var frivillige hadde tidligere innehatt posisjoner i kommunen, eller de hadde det fremdeles. Nettverk mellom frivillig sektor og kommunen var dermed tilgjengelige for informasjonsutveksling. I enkelte kommuner var det nettopp det at enkeltpersoner hadde relasjoner både til kommunen og til en frivillig organisasjon som gjorde samarbeidet spesielt godt. En slik tilhørighet kunne ivareta kommunikasjon og koordinering mellom partene, mens det personlige bekjentskapet også ga trygghet om at brukerne ville bli ivaretatt på en god måte.

Det er en fordel at alle kjenner hverandre, det er små forhold. De fleste aktørene går inn og ut av både politiske posisjoner, frivillige verv og jobber i kommunen. (Kommune D, frivillig)

Et annet nivå hvor kommunikasjon var viktig for samarbeidet var mellom frivillige og de ansatte i institusjonen hvor tiltak skulle gjennomføres. For de frivillige var det viktig at informasjonen om deres arbeid kom ut til ansatte som skulle bidra med tilrettelegging for brukerne. Frivilliges erfaringer tilsa at de ansatte måtte få informasjon om at tiltakene var støttet av ledelsen for å få gjennomslag for at det kunne kreves ekstra innsats også av de ansatte hvis brukerne trengte hjelp til å delta.

De har slitt litt med å oppnå samarbeid med ansatte på enkelte avdelinger. For det første må de ansatte markedsføre tiltakene de frivillige kommer med. I tillegg er det noen ansatte som ser dette som avlastning for å få en pause mens beboerne gjør noe annet. De frivillige vil helst at de ansatte skal være med på tiltaket slik at de skaper en felles arena og opplevelse mellom beboere og ansatte. Dette har bedret seg men varierer fra institusjon til institusjon. (Kommune E, frivillig)

En måte å fremme samarbeidet på var at kommunen hadde en koordinator for kontakten med det frivillige arbeidet. Koordinator kunne sørge for informasjon til alle parter i samarbeidet, eller koordinere hvilke frivillige som skulle ivareta hvilke oppgaver. For enkelte informanter ble koordinering opplevd som essensielt for å få benyttet de frivillige bidragene.

«Vi har lyktes fordi det er en person som koordinerer de frivillige.» Koordinator følger opp de frivillige, de må få føle at de betyr noe. Hvis en frivillig blir borte flere ganger ringer hun til den frivillige. (Kommune F, kommuneansatt)

I en kommune var det kommunen som koordinerte hvilke brukere som skulle få delta i tilbudet fra de frivillige. Slik ble det frivillige tiltaket samkjørt med andre kommunale tiltak. Spesielt tilbud rettet mot de mest sårbare brukerne ble fremmet av samarbeid som kunne sikre at dette tilbudet komplementerte kommunens tilbud til enkeltpersoner. Andre typer frivillige tiltak som ble arrangert på gruppenivå var mindre avhengig av kommunal koordinering, men samarbeidet var likevel nødvendig når tiltakene ble rettet mot beboere i kommunale institusjoner hvor de frivillige ønsket tilgang. Tiltak som ble initiert av de frivillige ble oftere organisert av de frivillige selv. Slik beholdt de frivillige styringen med hvilket tilbud og hvor mye innsats de skulle bidra med.

Deltakerne i samarbeidet

De frivilliges motivasjonen til å bidra på pleie- og omsorgsfeltet var gleden ved å gjøre en forskjell for andre som trenger det. Men deltagelse på feltet krevde samarbeid mellom de frivillige og kommunen. Både de frivillige og kommunens ansatte hadde erfart viktigheten av nøkkelpersoner som kunne være igangsettere for samarbeid eller tiltak. Det var derfor en viktig fremmer for samarbeidet at det eksisterte lokale ildsjeler. Disse ildsjelene fantes både blant de frivillige og blant kommunalt ansatte.

Ildsjelene i frivillig sektor organiserte tiltak, rekrutterte frivillige, stilte selv som frivillig, og bidro til kommunikasjon og samarbeid med kommunen. Kommunenes ansatte opplevde at de frivillige stilte opp ved forespørsel og skaffet flere frivillige ved behov. Dugnadsånden var sterk og de frivillige ønsket å bidra til fellesskapet i lokalsamfunnet. Dugnadsånden gjorde det mulig å rekruttere andre frivillige gjennom nettverk i lokalsamfunnet.

Det er viktig med bekjentskaper for å få med folk på det frivillige arbeidet. Han selv ble rekruttert via en som han kjente fra annet dugnadsarbeid. De prøver å gå via bekjentskaper når de rekrutterer til frivilligsentralen fordi det er viktig å finne noen man kan stole på. (Kommune A, frivillig)

Å bo i småsamfunn gjorde ildsjelene synlige for andre som ville bidra. De frivillige erfarte at personlige, uformelle nettverk var en hovedbase for rekruttering av andre frivillige. Ofte var ildsjelene personer som tok ulike roller på ulike tidspunkt slik at rollen som frivillig inngikk i et større prosjekt for å ivareta samfunnet rundt. Muligheten til å ta uformell kontakt framstod som like viktig som å delta i formelle samarbeidsfora. Personkjemien var viktig for kommunikasjonen mellom partene.

Også ansatte i kommunen ble av de frivillige omtalt som ildsjeler. Kommunens ansatte har en formell posisjon gjennom sin stilling i kommunen, men deres stillingsinstruks innebar ikke alltid kontakt med frivillig sektor. Omtalen som ildsjel kan komme av at deres engasjement ble opplevd som utover det man kan forvente. Den formelle koordinatorrollen innebar å ivareta de frivillige, rekruttere og passe på at noen tok ansvar for oppgavene som skulle gjøres, men også ha som oppgave å motivere frivillige og ansatte til å samhandle på gode måter.

Tiltaket fungerer så godt fordi det er en utrolig flott koordinator som er inkluderende og alltid har godt humør. (Kommune F, frivillig)

Hadde det ikke vært for «koordinator» så hadde det ikke vært sånn her. Hun har tatt styringen og de frivillige har trivdes med hennes styring. (Kommune C, frivillig)

Den som skulle fungere som koordinator måtte derfor være spesielt engasjert i oppgaven. Det personavhengige og uformelle preget på samarbeidet ga også noen utfordringer. Engasjementet som krevdes hos den kommunale koordinatoren kunne slite på vedkommende. Koordinatoren kunne oppleve å måtte gi av seg selv hele tiden for å motivere andre til å bidra, enten det var ansatte i sykehjem eller frivillige i lokalsamfunnet.

Som leder av frivillighetsentralen er det en hovedoppgave å hele tiden være ute og synlig i lokalmiljøet, jeg må oppsøke "pulsene" der ute og få med meg hva skjer, det er helt avgjørende og en fremmer for dette arbeidet. Jeg må snakke med folk, hele tiden være på "jakt" etter hvilke behov som finnes ute blant folk. Deretter forsøker jeg å dra i gang

arrangement som er aktuelle både for å dra med de med et behov og de som ønsker å jobbe som frivillige. (Kommune D, kommuneansatt)

Avhengigheten av enkeltpersoner ble en hindring for samarbeidet dersom kjernepersoner i organisasjonene ble fraværende, f.eks. på grunn av sykdom. Utfordringen med rekruttering og samarbeid gjennom uformelle nettverk er at de som rekrutteres er for like. Både kommuneansatte og de frivillige selv hadde bekymringer rundt det at de frivillige i stor grad var eldre mennesker og at de yngre ikke kom til.

De som jobber som frivillige på frivillighetscentralen er eldre enn 70 år. De unge har jobb og andre ting, de tenker ikke i de baner. (Kommune A, frivillig)

Hun er nå 50 år og fremdeles yngst, som hun var da hun startet i 1989. (Kommune B, frivillig)

I noen kommuner hadde kommunen eller frivillig organisasjon annonsert etter flere frivillige og slik oppnådd noe mer variert rekruttering. En spesiell utfordring var at enkelte stilte som frivillige men fremstod som omsorgstrengende. For andre frivillige skapte dette usikkerhet rundt arbeidet de skulle utføre.

Profesjonelle utfordringer

Informantene fra kommunene hadde erfaringer med at de profesjonelle og de frivillige hadde forskjellige forventninger til den frivillige innsatsen. Informantene var i stor grad tilretteleggere for frivillig sektor, og hadde møtt de profesjonelles holdninger til at frivillige skulle inn i pleie- og omsorgssektoren. Flere sider av profesjonalitet var en utfordring. For det første var det de profesjonelles forventninger til frivillig arbeid. Helsearbeiderne hadde noen steder møtt de frivillige som avlastning og så tiden med frivillig innsats som mulighet for en kjærkommen pause. Dette kunne vanskeliggjøre tiltakene fordi mange av brukerne hadde behov for hjelp eller oppmuntring for å delta og de frivillige kunne ikke ivareta slike behov. I flere av kommunene hadde det vært nødvendig å jobbe med de ansattes holdninger til frivillig arbeid for å kunne ivareta samarbeidet. Både koordinatorene og frivillige hadde erfaringer med at de ansatte ikke anså det som deres oppgave å tilrettelegge for de frivillige tiltakene.

Hun jobber også mot de ansatte slik at de ikke skal se dette som avlastning som gjør at de kan gå et annet sted. Tidligere var det et problem at enkelte ansatte så de frivillige som avlastning og gikk for å ta en røyk eller gjorde andre oppgaver og overlot de frivillige til å ta ansvaret. De frivillige går ikke inn i pleie men gir de gamle livskvalitet. Det har ikke vært konflikter med de ansatte, de frivillige tar ikke over for pleiepersonalet. Det har vært viktig å presisere at de frivillige ikke fører til at de ansatte mister jobben. (Kommune F, kommuneansatt)

Frivillige hadde opplevd å bli møtt med mistro. Profesjonelle helsearbeidere hadde gitt uttrykk for ulike typer frykt for konsekvensene av det frivillige arbeidet. For det første kunne de uttrykke at de opplevde de frivillige som kontrollører. For det andre kunne de frivillige være en trussel for deres arbeidsplasser dersom de tok over arbeidsoppgaver fra de profesjonelle og endog gjorde dem gratis. Den tredje innsigelsen handlet om de frivilliges mangel på kompetanse til å utføre oppgaver rundt sårbare brukere. Dette ble spesielt tydelig i en kommune hvor frivillig sektor tilbød pleietjenester mot alvorlig syke personer. Samtidig opplevde både frivillige og kommunalt ansatte som samarbeidet med de frivillige at profesjonelle utøvere som ikke var i direkte kontakt med frivilligheten kunne ha urealistiske

forventninger om hvilke oppgaver de frivillige kunne ta på seg. I slike tilfeller måtte frivilligkoordinatoren i kommunen gå inn som mellomledd og sette grenser for kravene.

Vår erfaring med å gå inn i samarbeid med frivillige på pleie- og omsorgssiden har vært flersidig. I begynnelsen var det en kronglete vei å gå; her har vi hensyn til fagforeninger, profesjonskulturer og profesjonskamp. Med andre ord et lite minefelt. Så det skal vi ikke legge skjul på at det var en stor oppgave å rydde grunn for samarbeid. Dette er nybrottsarbeid. Når vi etter hvert utviklet områder for samarbeid som ikke kom i konkurranse med de kommunale tjenestene så åpnet det seg jo en ny verden. (Kommune G, kommuneansatt)

I noen av kommunene hadde de forsøkt å løse utfordringer knyttet til profesjonalitet, kompetanse og forventninger med informasjon og opplæring. Ansatte fikk opplæring rundt hvilke forventninger de kunne ha til de frivillige og hvordan de som profesjonelle kunne møte de frivillige for å skape et best mulig miljø for den frivillige innsatsen. Frivillige kunne få noe opplæring gjennom sin organisasjon eller delta på kurs i regi av kommunen. Desto mer sårbare brukerne var, desto viktigere ble det med opplæring av de frivillige. Det var også positivt om de frivillige hadde profesjonell kompetanse som grunnlag for det de gjorde.

Det unike [i dette tiltaket] her ligger i den delvise profesjonaliteten som er i bunn i organisasjonen. Det gjør den lettere å forholde seg til profesjonelt fra vår side. (Kommune G, kommuneansatt)

Diskusjon

Denne studien var en kartlegging av hemmere og fremmere for samarbeid mellom kommuner og frivillig innsats på pleie- og omsorgsfeltet. Sju kommuner ble valgt ut til studien fordi de skulle representere gode eksempler på slikt samarbeid. Funnene i studien kan derfor ikke generaliseres til å gjelde alt samarbeid av denne typen men erfaringene viser elementer som er viktige for å få til et slikt samarbeid. Resultatene antyder at samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor på pleie- og omsorgsfeltet kan fremmes av at det fins engasjerte personer på begge sider og at kommunen legger til rette for samarbeidet. Profesjonelle holdninger til frivillig arbeid kan være en hindring for samarbeid mellom profesjonelle helsearbeidere og de frivillige amatørerne.

I kommunenes arbeid med å ivareta velferdsproduksjonen i pleie- og omsorgssektoren er økt samarbeid med frivillig sektor ønsket. I de sju kommunene som deltok i denne studien ble samarbeidet utført på ulike måter og i ulik grad. I noen av kommunene hadde frivillig sektor initiativet, mens det i andre tilfeller var kommunen som organiserte tilbudet. Utfordringene rundt samarbeidet handler om praktiske problemer, men også om at det er to ulike rasjonaliteter som skal møtes. Kommunens pleie- og omsorgssektor er formalisert og profesjonalisert. Det frivillige arbeidet er derimot tuftet på uformelle frivillige relasjoner og amatører som vil bidra til fellesskapet. I samarbeidet om å produsere velferd for pleie- og omsorgstrengende i kommunen møtes disse to rasjonalitetene. Dette indikerer at samarbeidets suksess vil være avhengig av hvordan partene greier å imøtegå hverandre og arbeide sammen til tross for sine ulike egenarter.

Kommunene benyttet flere formelle virkemidler, slik som økonomisk støtte, samarbeidsmøter og koordinering av det frivillige arbeidet. Strukturering av samarbeid har også tidligere blitt benyttet som virkemiddel og kan virke positivt på samarbeidet (Elvegård, et al. 2012;

Flermoen og Heian 2008; Hafstad og Lian 1999). Likevel er det ikke bare de formelle strukturene som avgjør hvor vellykket samarbeidet blir. Den uformelle kontakten med god personkjerne mellom partene var viktigst. En forklaring på dette er at det i små og gjennomsiktede samfunn hvor «alle kjenner alle» vil være mulig å opprette uformell kontakt mellom frivillige og kommunalt ansatte. Men også i Trondheim kommune har det tidligere vist seg at det var personlige relasjoner som var viktigst for samarbeidet (Hafstad og Lian 1999). Å basere et system på enkeltpersoners egnethet kan være sårbart for fravær hos kjernepersoner i organisasjonene, f.eks. på grunn av sykdom. Samarbeidet kan i ytterste konsekvens bli avhengig av at koordinatoren er til stede (Rønning, 2011).

Det uformelle frivillige arbeidet preges også av at det er uforpliktende. Selv om de frivillige i denne studien var trofaste i utførelsen av sine oppgaver, er ikke det frivillige arbeidet kontraktsfestet. De frivillige bestemmer selv om de skal møte opp eller ikke, i motsetning til ordinære arbeidstakere som har forpliktet seg til å møte opp på jobb. Denne friheten til å delta eller å la være må anerkjennes av den kommunale samarbeidspartneren, men kan også vanskeliggjøre samarbeidet på et felt som krever forutsigbarhet.

Rekruttering av frivillige til ulønnet arbeid er en generell utfordring for frivillig sektor og kommunene, også på pleie- og omsorgsfeltet (Flermoen og Heian 2008). Få frivillige i kommunene kan være en hemmer for samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor (Henriksen og Hansen 2003). Ansettelser i til den kommunale pleie- og omsorgssektoren skjer gjennom et system hvor kompetansen til den som skal utføre oppgaver er formelt dokumentert. For de frivillige som rekrutteres er det derimot uformelle strukturer som avgjør hvem som blir med. Andre typer kapital enn den formelle kompetansen teller for de frivillige. Felles mål for velferdsproduksjonen, f.eks. å opprettholde et godt tilbud på sykehjemmet, kan være en form for kapital i det frivillige arbeidet. Det lokale fokuset i det frivillige arbeidet ser ut til å ha blitt sterkere (Gulbrandsen og Ødegård 2011). Dugnadsånd og lokalpatriotisme kan slik henge sammen og skape fellesskap og felles identitet knyttet til å gi et godt tilbud til brukerne. Samarbeid om frivillig arbeid innen pleie- og omsorg kan slik bidra til samfunnsbygging ved at tillitsrelasjoner og samhold styrkes i samarbeidet. I samarbeidsrelasjoner som kjennetegnes av tillit kan det være lettere for kommunen å tillate uformelle strukturer i arbeidet på pleie- og omsorgsfeltet.

Kommunenes ansvar for pleietrengende brukere kan likevel ikke overlates til de frivillige. Kommunen har ansvar for å ivareta brukernes formelle rettigheter og velferdsstatens plikter overfor disse brukerne. Tilbud som gis av en offentlig instans og fra frivillig sektor er ulike i grad av likeverdighet mellom giver og mottaker. I det kommunale tilbudet er det en tydelig ulikhet mellom den som skaper velferden og den som mottar. Det formelle systemet med vedtak og avlønning av hjelpere bidrar til å ivareta velferd som en demokratisk rettighet som alle borgere skal få etter behov. Frivillig velferdsproduksjon gis derimot etter andre regler. Når tilbudet gis av private aktører heller enn offentlige er det ikke en demokratisk rettighet å få tilbud, og noen kan være mer attraktive som mottakere eller sees som mer «verdige trengende» enn andre (Lewinter 2004). Det at de frivillige ikke lønnes kan føre til mer likeverdighet mellom mottaker og frivillig (Nødland, et al. 2007). Samtidig kan det å motta en gave som man ikke kan gjengjelde føre til det motsatte av likeverdighet (Lewinter 2004). Tiltak rettet mot stigmatiserte grupper som potensielt ikke sees som «verdige trengende» kan også være vanskelig å få til innenfor et lite samfunn (Flermoen og Heian 2008).

Dette kan overføres til problemstillingen rundt hvem som får være frivillig. I alle kommunene i intervjustudien ble de frivillige rekruttert gjennom uformelle nettverk slik at man kunne vite

hvem de frivillige var og at de var til å stole på. Det er altså ikke hvem som helst som kan være frivillig. I småsamfunn kan slike former for intern rekruttering stenge ute enkelte fra det frivillige arbeidet. I mange av tiltakene i denne studien var det nettopp det å skape sosial kontakt med andre mennesker som var drivkraften hos de frivillige, men frivillige med egne synlige omsorgsbehov gjorde grensene mellom «giver» og «mottaker» uklare. Den uformelle omsorgen gis altså ikke uavhengig av det formelle tilbudet. Fleksibilitet rundt hva som tilbys som formell omsorg og hvilken type velferd de frivillige skal tilby blir dermed en viktig fremmer for samarbeidet.

Et av kjennetrekke ved frivilligheten er den amatørbaserte deltakelsen. Profesjonell kunnskap dominerer på pleie- og omsorgsfeltet, samtidig som den rangeres høyere enn de frivilliges kunnskap. Profesjonelle kan være kritiske til manglende kompetanse blant de frivillige innenfor pleie og omsorg (Lorentzen, Klausen, et al. 2007; Koch-Nielsen og Michaelsen 2003). Profesjonalismen vil ofte utfordre amatørismen og den erfaringsbaserte kunnskapen (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003). Dette kan skape forventninger til at også de frivillige skal ivareta en profesjonell standard i sin virksomhet. Krav fra fagfolk eller pårørende om at frivillige skal opptre profesjonelt kan føre til konflikter (Nødland, et al. 2007; Ingebretsen 2005).

En spesiell utfordring for samarbeid på pleie- og omsorgsfeltet er at brukerne kan være spesielt sårbare. Sårbare brukere kan gjøre at kommunen vegrer seg for samarbeid med frivillige tiltak de ikke kjenner (Flermoen og Heian 2008). I rekrutteringen til vår studie identifiserte vi en rekke samarbeid som omhandlet omsorg men kun ett tiltak hvor frivillige ga pleie. En forklaring på dette kan være at pleie i større grad er et profesjonalisert felt, og at terskelen for å involvere frivillige dermed blir høyere. Vi fant at sårbarhet hos brukerne var en potensiell hindring for frivillig arbeid på feltet men at opplæring av de frivillige var en løsning. Arbeid rettet mot de sykeste brukerne ser ut til å kreve mer tilpassing og opplæring av de frivillige (Buitink 2002). Gjennom opplæring endres kompetansen hos de frivillige amatørerne fra uformell personlig kunnskap til en grad av formalisert standardisert kunnskap. I møtet med de mest sårbare pasientene ser det ut til at det er den frivillige egenarten som må endres for at kommunen skal slippe dem til på en profesjonalisert arena. Kommunene sitter her med definisjonsmakten rundt hvem som har rett til å bidra til velferdsproduksjonen på arenaer med de mest sårbare pasientene. Brukernes erfaringer med profesjonalisert og amatørbasert pleie ser derimot ut til å være et utforsket felt.

Denne artikkelen har tatt for seg hemmere og fremmere for samarbeid om velferdsproduksjon mellom kommunal pleie- og omsorgssektor og frivillig sektor. Det er viktig at det frivillige arbeidet ikke sees på som en erstatning for offentlig tilbud, men at man holder på komplementariteten i tjenestene. Et godt samarbeid om tiltak på pleie- og omsorgsfeltet er avhengig av at frivillighetens egenart ivaretas. Selv om man innen pleie- og omsorgsfeltet forholder seg til profesjonelle standarder, må de frivillige få være amatører. Studien viser at samarbeid på dette feltet befinner seg i spennet mellom det formelle og det uformelle. Når det kommer til anerkjennelse, kommunikasjon og rekruttering må de uformelle relasjonene ivaretas og slippe til. Spesielt småsamfunn ser ut til å ha kjennetegn som bidrar til å ivareta de uformelle relasjonene og gir slik mulighet for et godt samarbeid mellom kommunens pleie- og omsorgstjenester og de frivillige.

Litteratur

- Blix, E S (2009) Dette får vi til. *Sluttrapportering fra prosjektet "Mørkved sykehjem - et utviklingsprosjekt".* Bodø: Høgskolen i Bodø
- Buitink, M (2002) Den lindrende sykepleierfunksjon og bruk av frivillige. Erfaringer fra TERMIK-prosjektet i Vefsn kommune. *Omsorg, 4:19*
- Darbo, E (2008) *Lyst til å glede noen?* Oslo: Lovisenberg Diakonale Sykehus
- Disch, Per Gunnar og Einar Vetvik (2009) *Framtidas omsorgsbilde.* Kristiansand: Senter for omsorgsforskning, Universitetet i Agder
- Elvegård, Kurt, Berit Berg, Patrick Kermit og Irene Jæger (2012) *Fra pilot til skvadron. Evaluering av Frivillighetsprosjektet Byer i Midt-Norge.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Enjolras, Bernard (2008) *Nettverkssamfunn og frivillig organisering. En kunnskapsstatus.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Fensli, Marthe, Ragnhild Skaar og Ulrika Söderhamn (2012) Frivilligsentral og offentlig omsorg - samhandling til brukers beste. *Nordisk Sygeplejeforskning, 1:2*
- Flermoen, Solveig og Mari Torvik Heian (2008) *Evaluering av nettverksguide Telemark.* Bø: Telemarksforskning
- Frivillighet Norge. <www.frivillighetnorge.no.> 01 01 2013.
www.frivillighetnorge.no/Plattform+for+samspill+og+samarbeid+mellom+frivillig+og+kommunal+sektor.b7C_wBjU0P.ips (funnet 05 29, 2013).
- Grassmann, Eva Jeppsson (2005) På jakt etter den frivillige sektorns roll inom nordisk äldreomsorg. Forskning, gestaltningar och perspektiv. I Marta Szebehely (red) *Äldreomsorgsforskning i Norden*, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet, s. 281-320
- Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011) *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser.* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Hafstad, Torild og Roger Lian (1999) *Hvordan organisasjoner har opplevd samarbeid med Trondheim kommune før 1999.* Trondheim: Trondheim kommune
- Hansen, Gunnar Vold (2005) *Prosjekt frivillige hjelpere i eldreomsorgen.* Fredrikstad: Høgskolen i Østfold
- Henriksen, Claus Syberg og Henning Hansen (2003) §115-redegørelse 2003. Kommuners og amters samarbejde med frivillige sociale organisationer - erfaringsopsamling og redegørelse om lov om social service §115. København: Center for Alternativ Samfundsanalyse
- Ingebretsen, Reidun (2005) *Kommunikasjon ved demens - en arena for samarbeid.* Oslo: NOVA
- Kloster, E, H Lidén og Håkon Lorentzen (2003) *Frivillighetssentralen. Resultat, erfaringer, forandringer.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Koch-Nielsen, E og K Michaelsen (2003) *Kommunal frivillighed - tre casestudier.* Odense: Center for frivilligt socialt arbejde
- Kvale, Steinar (1997) *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.* København: Hans Reitzels Forlag
- Lewinter, Myra (2004) Who's going to need you, who's going to feed you in 2040.» I Lewinter, M og Gravesen, B (red) *Pleje og omsorg i fremtidens velfærdssamfund. To essays af Myra Lewinter og Bent Gravesen.* Ældre Sagen og Foreningen Østifterne, København, s. 9-87
- Lorentzen, Håkon (2010a) *Frivilligsentralen mellom stat, kommune og sivilsamfunn.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lorentzen, Håkon (2010b) *Statlig støtte til frivillig sektor.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning

- Lorentzen, Håkon, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holmen Waldahl (2007) *Frivillighet i storby*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Matthies, Aila-Leena (2006) Introduction. I Matthies, Aila-Leena (red) *Nordic civil society and the future of welfare services*. A model for Europe? Nordisk ministerråd, København
- NOU 2011:11. *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet
- Nybø, Liv og Eirin Hillestad (2011) Frivillighet kommer ikke av seg selv - kompetanseutvikling og profesjonell tilrettelegging av frivillig hjelp i eldreomsorgen. *Omsorg, 3: s. 61-64*
- Nødland, Svein Inge, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes (2007) *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Stavanger: ISIS
- Rønning, Rolf (2011) *Frivillige og lønnede på samme lag. Om styrking av den frivillige innsatsen i omsorgsarbeidet - i samspill med offentlig sektor*. Lillehammer: Østlandsforskning, 2011.
- Rønning, Rolf, Tuva Schanke og Vegard Johansen (2009) *Frivillighetens muligheter i eldreomsorgen*. Lillehammer: Østlandsforskning
- Sivesind, Karl Henrik (2007) *Frivillig sektor i Norge 1997-2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle og Dag Wollebæk (2002) *The Voluntary Sector in Norway - Composition, Changes, and Causes*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Solbjør, Marit, Birgitte Johansen og Hanne Kleiven (2012) *Samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor på pleie- og omsorgsfeltet - en kartlegging. Rapport 2012:15*, Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling
- St.meld nr.25 (2008-2009). *Mestring, muligheter, mening- Framtidas omsorgsutfordringer*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
- St.meld nr.29 (2012-2013). *Morgendagens omsorg*. Stortingsmelding, Oslo: Helse og omsorgsdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (2010) <http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2010-01-11-01.html>
- Vassenden, Anders og Therese Andrews (2007) Snøballen som ikke ruller. Utvalgsproblemer i kvalitativ forskning. *Sosiologisk tidsskrift, 15:2*
- Vågen, Kjell (2005) *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk? En kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. Oslo: Kommunenes sentralforbund
- Wiborg, Agnete (2005) *Flere unge til distriktene? Muligheter og utfordringer for økt til(bake)flytting av unge voksne*. Bodø: Nordlandsforskning
- 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 og Per Selle (2000) *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget