

FRIVILLIGHED – VELFÆRDSSTATENS REDNING?

En etnologisk undersøgelse af inddragelsen af frivillige civilsamfundsaktører i

Københavns Kommunes ældrepleje

Af:

Nanna Simone Kristensen

Jon Alexander Mangerel

Rebecca Søgaard

Europæisk Etnologi



ABSTRACT: In this paper, we investigate the collaborative work between three Danish nursing homes and the Copenhagen Municipality's Administration for Health and Caregiving, in involving volunteers in the activities of the residents in the nursing homes. Changes in demographics have led to discussions among authorities and in public debates about alternatives to the historically professionalized welfare services, and to increase the degree of volunteerism as a measure for handling this development. We analyze the collaborations with Susan Leigh Star's concept of invisible work and the ethnological State and Life-mode Theory and Niels Jul Nielsen's notion of civil servant life-mode. We show how the invisible work being done is the prerequisite for the volunteer work, and how further integration of volunteerism in the welfare requires new forms of volunteerism, as volunteers may in practice be handling tasks that are currently being handled by welfare professionals. This turns out to be problematic, as volunteering seems to thrive in the space between *unspokeness* and a formalized framework.

NØGLEORD: Frivillighed, samskabelse, civilsamfund, embedslivsform, bæredygtighed, resiliens, New Public Governance, velfærdsstat,



Indledning

Fremtidens velfærdsstat og dens udfordringer kom endnu engang i søgelyset under kommunalvalgkampen i 2021, og debatterne har sidenhen kastet radikale løsningsforslag af sig: borgerpligt for ungdommen (Struck Westersø, TV2 2022) og arbejdspligt for “borgere med integrationsbehov” (Mette Frederiksens nytårstale 1.1.2022). Debatterne omhandlede endvidere, hvorvidt man i højere grad skal benytte sig af frivilligt arbejde på plejehjem, hvor der er udfordringer med at finde tilstrækkelig arbejdskraft. Spørgsmålet er, om frivillighed kan bruges som en bæredygtig løsning på de danske plejehjem.

I vores artikel undersøger vi på baggrund af et feltarbejde i efteråret 2021¹, hvordan civilsamfunds- og kommunale aktører i samarbejde imødegår udfordringerne i omsorgsarbejdet. Udfordringerne er blandt andet opstået som følge af den demografiske udvikling, der i løbet af halvfemserne blev kendt som ældrebyrden. I samme periode har der været tendens til i højere grad at ville inddrage civilsamfundet i den offentlige sektor, men ideen om at dyrke samarbejde mellem offentlige og private aktører er intet nybrud: gennem slutningen af 1800-tallet og særligt den første halvdel af 1900-tallet var det frivillige arbejde i andels- og foreningslivet med til at håndtere et mangefold af samfundsproblematikker i hele Skandinavien (Fehsenfeldt & Ibsen 2020:23; Henriksen et al 2019:7). Forskelligartede tendenser og paradigmer for offentlig forvaltning har præget inddragelsen af

¹ Feltarbejdet blev til i forbindelse med kurset Europa i Verden med temaet “*Styringspraksisser i konkurrencestaten*” på kandidatuddannelsen i Europæisk Etnologi, Københavns Universitet

civilsamfundsaktører og senest er samskabelse blevet nøgleord i *New Public Governance*-paradigmet (Torfing & Triantafillou 2017:25).

Vi undersøger i artiklen inddragelsen af frivillige civilsamfundsaktører gennem interviews med medarbejdere fra tre københavnske plejehjem og embedspersoner i Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning. Vi fokuserer på deres samarbejde om at inddrage og anvende frivillighed i forlængelse af og som supplement til de ydelser, som serviceloven påbyder kommunerne gennem driftsenhederne at levere til borgerne (Social- og Ældreministeriet: "Bekendtgørelse af lov om social service" nr. 1114, 30/8-2018). Samarbejdet mellem Københavns Kommune og driftsenhederne består både i generelle aftaler og lovgivning på kommunal og statslig plan, men også i individuelle aftaler mellem dem. Det betyder, at det er udfordrende at udarbejde handlingsplaner for en øget inddragelse, fordi standardiseringer ikke nødvendigvis formår at have blik for den heterogenitet, der netop præger inddragelsen af frivillighed på plejehjemmene, hvor forskelligartede arbejdsopgaver er nødvendige for at drive og støtte frivilligheden.

Relationen mellem kommune, stat og den praksis vi mødte på plejehjemmene, anskuer vi som en slags 'usynligt arbejde': arbejdsopgaver som frivilligheden betinges af, men som ikke nødvendigvis anerkendes. Frivilligheden på plejehjemmene ser vi som forlængelse af og som komplementære til de serviceydelser, som kommunerne er forpligtede til at levere, og vi problematiserer med den etnologiske stats- og livsformsteori og Jul Nielsens begrebsliggørelse af en embedslivsform en yderligere implementering af frivillighed i kommunens omsorgsarbejde ved at spørge, hvad der muliggør inddragelse af frivillighed, og hvad grænserne for frivillighed er.

Metode og forskningsoversigt

Forskere og meningsdannere har gennem årtier forudset samfundets fremtidige problemer i takt med, at de store efterkrigs-generationer ældes, og velfærdsydelserne kommer under pres, fordi de følgende generationer ikke er store nok til at oppebære et uændret serviceniveau (Jensen & Rostgaard 2015:10). Udgifter til de ældres velfærd og mangel på sundhedsprofessionel arbejdskraft er et presserende emne med stor politisk bevågenhed. Netop feltet mellem gerontologi, frivillighed og styringspraksisser er også etnologisk

interessant, og med blik for både statslige praksisser og hverdagens kompleksitet kan vi åbne for nye kulturanalytiske indsigter.

Vores felt af gerontologi, frivillighed og styringspraksisser er formet af både klassiske begreber, som det foucaultske *governmentality* og danske undersøgelser af forvaltningspraksis og frivillighedens logikker. Vi anskuer i artiklen styring som formet af netværksdannelse og relationer, men også præget af idealer for styring, som former både den offentlige forvaltning og hverdagslivets mangfoldighed. Idealerne for styring fungerer ifølge kommunalforsker Anne Tortzen som en slags 'institutionelle logikker', der baserer sig på forskellige forståelser og idealer for relationen mellem stat, marked og civilsamfund og på den måde fungerer som styringsparadigmer (Tortzen 2016:26). Paradigmerne kan opdeles i idealtypiske, historiske kategorier: *Traditional Public Administration* (TPA), *New Public Management* (NPM) og *New Public Governance* (NPG). TPA beskriver det, gennem det 20. århundrede, dominerende paradigme, hvor bureaukrati sammen med fagekspertise sikrede kvalitet, og at lovene blev overholdt. TPA har siden 1980'erne været udfordret af NPM med en øget vægt på konkurrenceudsætning og privatiseringslogikker (Torfing & Triantafillou 2017:14-18; Tortzen 2016:26). Gennem 2000'erne er der med NPG-regimet kommet fokus på netværksbaseret inddragelse og samskabelse med borgerne, og dermed er interessen for frivillige civilsamfundsaktører blevet forstærket (Fehsenfeld & Ibsen 2020:23).

I *Frivillighedens logik og dens politik* (2014) beskriver sociologen Anders La Cour, hvordan forskningen i frivillighed er præget af enten makroperspektiver og kvantitative analyser, eller mikroanalyser som "forsøger at finde svar på, hvorfor de frivillige vælger at blive frivillige (...) og som stirrer sig blinde på de frivillige". De to tilgange betyder, at det bliver svært at begrebsliggøre den begrænsede formalisering og standardisering, som præger frivilligheden, og som skal ses som et karakteristika ved den, snarere end som en problematik som skal løses. Uvisheden består i involverede aktørers forskellige holdninger til frivilligheden, som sjældent konkretiseres, og La Cour spekulerer retorisk over, om det netop er det, der betinger frivillighedens mangfoldighed (ibid:8).

I arbejdet med kommunernes inddragelse af frivillighed er de demografiske analyser dog væsentlige, fordi de rammesætter det politiske klima og det reformarbejde, som i høj grad er med til at forme plejehjemmenes udfoldelsesmuligheder. Gerontologien og fokus på 'aktiv

aldring' har ligeledes øvet indflydelse på den forståelse, der er af det gode ældre liv og således på de aktiviteter og idealer for frivilligheden, vi udfolder i artiklen. Der har i kommunernes arbejde de senere år været en generel tendens til i højere grad at forsøge at inddrage frivillige aktører. Men selvom New Public Governance-idealene øver større indflydelse end tidligere, så er der i de kommunale styringspraksisser træk fra både TPA, NPM og NPG, såvel som disse anvendes i forskellig udstrækning og på forskellig vis, med forskellige effekter for frivilligheden (Iversen et al. 2020:98).

Teoretisk afsæt

Som dåseåbner for vores analytiske arbejde griber vi til begrebet 'usynligt arbejde' og den etnologiske stats- og livsformsteori med udgangspunkt i og arbejdet med forskellige nødvendige 'dimensioner' af embedsværkets praksis (2022).

Sociologen Susan Leigh Star tager med begrebet 'usynligt arbejde' udgangspunkt i sine egne erfaringer fra hverdagen for at vise den store mængde arbejde, som forskellige aktører påtager sig, for at få forskellige sociale sammenhænge til at fungere. For at få blik for sociale situationers kompleksitet, må vi se på situationernes infrastruktur for at kunne forstå det omfattende organiserings- og koordineringsarbejde, der er involveret (Bowker & Star 1999:35). Som supplement til det usynlige arbejde inddrager vi sociologen Arlene Daniels begreb om 'emotionelt arbejde' til at beskrive forskelle i forståelser af, hvad der bør forstås som 'rigtigt' arbejde. Daniels bruger kvinders arbejde i hjemmet til at vise, hvordan noget arbejde anerkendes, imens andre arbejdsopgaver bliver usynlige og ikke anset som egentligt arbejde (Daniels 1987:407).

Til at analysere forbundetheden mellem de nære hverdagspraksisser i de kommunale plejehjem og idealerne for styring i forvaltningen, og hvordan de mødes og former hinanden, tager vi udgangspunkt i den etnologiske stats- og livsformsteori (se Højrup 1996; 2002). Teorien tilbyder en forståelse af relationen mellem hverdagsliv og statsligt niveau, hvor staten og borgeren betinger hinanden. Med det althusserianske begreb *interpellation* stilles der spørgsmålstejn ved de to kategorier stat og borger, som henholdsvis styrer og styret, ved også at indeholde elementer af modstand nedefra, således at der ikke er tale om en *top down*-styring, men derimod om niveauer som betinger og former hinanden (Jul Nielsen 2022:16). Relationen

mellem staten og borgerne kan forstås ved at specificere statsbegrebet i en embedslivsform (EMLF) i tre dimensioner, der ikke afgrænses til specifikke styringsparadigmer, men er principielt nødvendige dimensioner af embedsværket på tværs af historiske idealer for styring som TPA, NPM og NPG (ibid:17). Den politikudviklende dimension består af den strategiske politikudvikling, der i den moderne stat foretages af embedsværk og politikere med henblik på vedvarende at forme en politisk og

statslig vilje, som tilstrækkelig stærk til at fastholde anerkendelsen fra andre statssubjekter², og til at udpege på midlerne til at realisere den. For at politikken er resilient og kan føres ud i praksis må den nødvendigvis regelsættes, og den *operationaliserende* dimension består i at udarbejde guidelines og forskellige både synlige og mindre synlige procedurer. Disse procedurer faciliterer den ligeledes nødvendige *implementerende* dimension på en måde, der former subjekterne som selvstyrende, uden at de forkaster den politiske vilje – i vores tilfælde på plejehjemmene. De tre dimensioner er hverken idealtyper eller empiriske kategorier, men derimod tre nødvendige og overlappende varianter af embedsværkets praksis (ibid). Dimensionerne interagerer i den forstand, at de hver forholder sig til hinandens fokusområde eller praksis: politikudviklingen er nødt til at forholde sig til den praksis en implementerende frivilligkoordinator eller sundhedspersonalet leverer, såvel som de forholder sig til den politik, og operationaliseringen af denne, deres arbejdsopgaver defineres af (ibid:19).

Samskabelsen af det frivillige omsorgsarbejde

Samskabelse har vundet indpas i den offentlige forvaltningspraksis i Danmark, hvor frivillighed figurerer som et aspekt af samskabelsen – et aspekt vi anskuer som middel til at skabe det gode ældreliv, og det omsorgsarbejde der understøtter det (Agger & Tortzen 2015:6).

Blandt vores informanter fra de københavnske plejehjem var der enighed om, at frivilligheden ikke er nogen mirakelkur: De frivillige skal også styres og *nurses*, uden at deres motivation og

² *Statssubjektet* betegner i Stats- og livsformsteorien stater eller andre samfundsenheder, som ved at mobilisere sine ressourcer, herunder befolkningen, kan udgøre en forsvarsduelig *vilje*, tilstrækkelig modstandsdygtig til at hindre andre tilsvarende enheders viljesudøvelse inden for dens suverænitetsdomæne. For at kunne engagere sin befolkning til at udføre specifikke mål eller opgaver må den interPELLERES, et begreb udviklet af filosofen Louis Althusser, som forudsætter et *stort Subjekt* eller *en Anden*: det Højrup specificerer som *statssubjektet* (Højrup 1996:135ff)

gejst ødelægges. Informanterne ønsker at bevare en balanceret og dialogisk tilgang til de frivillige, hvor det ikke handler om at regelsætte det frivillige arbejde for meget, netop fordi det er det umiddelbare og impulsive, som er kvaliteten. Det særlige ved frivillighed er, at man udformer en række konkrete retningslinjer, men samtidig må respektere de frivilliges særlige værdi og udgangspunktet for udøvelsen af deres frivillighed, hvad end den er (La Cour 2021:10). Forstanderen på et større københavnsk plejehjem fortæller os, at hun er ved at udarbejde en frivilligkontrakt, og at balancen er essentiel:

Maria: Man bliver lidt et objekt, i stedet for at man har en almindelig kontakt, så er det sådan et kontraktforhold eller et aftaleforhold, og det bliver sådan lidt unaturligt, men vi har arbejdet med at gøre det naturligt.

Relationen til de frivillige må ikke være 'unaturlig', da Maria ikke ønsker, at den særlige motivation fra de frivillige forsvinder ved at man begynder at udarbejde retningslinjer og kontrakter. Frivilligkoordinatoren Georg, fra et andet københavnsk plejehjem, giver udtryk for samme bekymring og ønsker heller ikke at binde de frivillige med kontrakter og andre foranstaltninger, som han frygter at få politisk påtvunget som led i besparelser og mangel på sundhedsprofessionelt personale. Han understreger vigtigheden i, at det er de rigtige frivillige, som kommer ind: Folk som oprigtigt interesserer sig for ældre mennesker og ikke er frivillige for CV'ets skyld. Det er en balancegang at udruste og rammesætte de frivilliges arbejdsopgaver. Han fortæller at han plejer at opfordre de frivillige til at læse om demens, men er bevidst om, at det ikke kan erstatte en sundhedsfaglig uddannelse.

Hos to af vores informanter i lederstillinger i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune er der en forhåbning om, at de kommunale driftsenheder og de frivillige selv kan udvikle en dialogisk og samskabende tilgang til det frivillige arbejde, hvor der er plads til at prøve sig frem så man kan finde ud af hvordan de frivillige kan inddrages og hvad der fungerer bedst. Mellemlideren Pernille fortæller, at Københavns Kommune er i gang med et projekt med otte plejehjem, som har til opgave at ruste driftsenhederne til at håndtere og styre frivillighed med henblik på at udarbejde en model, som efterfølgende kan bredes ud til andre københavnske plejehjem. I en samtale med forstanderen fra et andet stort københavnsk plejehjem, understreger forstanderen, Carina, vigtigheden i at rammesætte styringen af frivilligheden, men at man samtidig må have blik for det organiske, der kendetegner

frivilligheden, og at styringen derfor, udover rammesætningen, også må være dynamisk ved tage højde for de frivilliges forskellighed. Hun havde i mangel af netop en aktivitetsmedarbejder valgt, at de ikke kunne have frivillige på plejehjemmet. Ideen om at udarbejde en idealmode for frivillige er et potentielt brugbart redskab. Men den går også imod frivillighedens logik som præget af mere uformelle rammer, og det at kunne håndtere de frivillige og deres behov, som de opstår, samtidig med at den er rettet mod at løse konkrete opgaver (La Cour 2021:12). Det dynamiske i at kunne forholde og tilpasse sig beboerne og de frivilliges ønsker uden at give køb på de sundhedsfaglige aspekter af ældreplejen er en vigtig, men ikke altid en anerkendt opgave.

Inddragelsen af frivillige – et usynligt arbejde?

Informanternes dagligdag på de tre plejehjem involverede et væld af nødvendige småopgaver for at støtte op om de frivilliges trivsel og aktiviteterne for de ældre, som de frivillige stod for. Opgaverne bestod af uofficielle og udefinerbare opgaver, der er nødvendige for at få den daglige praksis med de frivillige til at fungere: arbejdsopgaver som ikke altid anerkendes eller ses af udefrakommende som eksempelvis frivillige eller ledende dele af forvaltningen, og som vi anskuer som 'usynligt arbejde', et fænomen der også ofte ses i holdningen til omsorgsarbejdet i sundhedssektoren (se f.eks. Holm-Petersen et al. 2006:36; 131).

Georg: Jeg snakker altid med de frivillige, når de kommer i huset (...) sørger for kaffe til dem.

Ja, altså kaffe og vand. Alt det her, så vi får en hyggestund. Så den frivillige ikke skal stå for det.

Frivilligkoordinatoren Georg ser det som en forudsætning at skabe gode rammer for de frivillige, ikke mindst den gode personlige relation mellem ham og de frivillige. Arlene Daniels forståelse af det usynlige arbejde indebærer også emotionelt arbejde: hun beskriver, hvordan en vært til en fest planlægger, vurderer og evaluerer adfærden hos alle medvirkende i en relation, skaber en behagelig atmosfære gennem munterhed, sympati og kærlig bekymring eller interesse. De mange mindre emotionelle handlinger skal for Daniels også forstås som egentlige arbejdsopgaver (1987:409). Georg udfører således et emotionelt usynligt arbejde ved at kere sig om de frivillige og deres velbefindende: "Jeg [går] altid ud og siger hej. Også selvom jeg er i gang med noget andet". Georg afbryder sine øvrige arbejdsopgaver for gennem det emotionelle arbejde at styrke og opretholde det frivillige engagement. Fordi denne kere ofte tages for givet og blot er en del af hverdagen med de frivillige, bemærkes den sjældent og

anerkendes ikke som en vigtig og uomgængelig funktion i håndteringen af de frivillige. De mange praktiske og emotionelle opgaver har en vigtig rolle i at få frivilligheden til at fungere og er i den forstand ikke blot vilkårlige initiativer, men en nødvendighed for at kunne inddrage og aktivere frivillighed i det hele taget.

Usynligt og emotionelt arbejde er en fremtrædende del af arbejdet med frivillighed hos alle vores informanter, vi har interviewet på plejehjemmene: en pointe som også går igen i bogen *Den frivillige kommune*. Her viser en undersøgelse fra 2018, at selvom pleje- og ældrecentre generelt mener, at samarbejde med frivillige aktører tilfører ressourcer til institutionerne, kræver det samtidig ekstra tid og ressourcer for dem at samarbejde med foreninger og frivillige aktører. Nogle institutioner oplevede sågar, at de frivillige forventede at blive serviceret (Ibsen & Levinsen 2020:81-82). For vores informanter var den servicerende del af arbejdet en nødvendighed for det gode samarbejde mellem dem og de frivillige: de udefinerbare arbejdsopgaver bliver i vid udstrækning usynlige, netop fordi ansvaret for dem ikke altid er forbundet med formaliserede opgaver (Holm-Petersen et al 2006:131). Derimod opstår de i mødet mellem de frivillige og de ansatte som en nødvendig understøttelse af det frivillige arbejde og deraf det omsorgsarbejde, de frivillige bidrager med:

Maria: Vi har jo stolegymnastik med en forening, som ordner det (...), men vi henter stole og alt det der usynlige. Det er lidt, som når der kommer nogen og siger "vi skal bare lige snakke med beboerne" – "ja det skal I, men tager I dem selv ned der, hvor I sidder?". Nej det gør de jo ikke. Så de synes jo ikke, at der er nogen opgaver til os, men det er bare ikke det, vi synes. Jeg kan godt komme i tanker om nogle funktioner, der er lidt usynlige i det.

Maria udfører ligesom Georg usynlige opgaver, som er nødvendige for det konkrete frivillige arrangement. Hun beskriver, at de frivillige har behov for støtte i deres aktiviteter fra enten hende eller plejehjemmets aktivitetsmedarbejder for at frivilligheden kan fungere på sigt: "I går var aktivitetsmedarbejderne der ikke (...). Og det var min souschef og jeg, der satte lidt i gang. (...) Men hvis det altid var sådan, så kom det ikke til at gå". Det understreger igen, at de usynlige opgaver er en nødvendighed for frivilligheden: opgaver som samtidig kræver tid og ressourcer. Det koordinerings- og planlægningsarbejde som det involverer at skabe plads og rum for de frivillige, betragter vi med inspiration fra Susan Leigh Star som social infrastruktur. Ved at være opmærksom på infrastrukturen, åbnes der op for det usynlige ekstraarbejde, som aktører påtager sig for at få sociale begivenheder såsom samskabelsen med de frivillige om det gode

omsorgsarbejde til at fungere. For at opretholde infrastrukturen kræver det en usynlig præstation, og det usynlige arbejde er således ikke noget, der bare er, men noget der skabes i konkrete praksisser (Bowker & Star 1999:35). Spørgsmålet er, om de beslutningstagende led i forvaltningen er opmærksomme på denne form for praksis.

I vores interview med en højtstående leder i forvaltningen blev det tydeligt, at man i forvaltningen er bevidste om, at inddragelse af frivillige aktører kræver både tid og ressourcer. Men hvor der på den ene side er forståelse for de arbejdsopgaver frivilligheden kræver, så er der ikke nødvendigvis blik for hvor *meget* tid og hvor *mange* ressourcer, der sættes af til de usynlige og emotionelle opgaver for at drive frivilligheden på driftsenhederne. Blandt de mange refleksioner omkring den demografiske udvikling og forskellige løsningsmodeller, heriblandt frivillighed, er der en vis diskrepans mellem den praksis vi møder på plejehjemmene og den forståelse, der er hos vores to informanter fra Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning. De mere praksisnære overvejelser om implementeringen af frivilligheden fylder mindre, og selvom det er forventeligt, at de behandler de mere overordnede strategiske beslutninger, er det nødvendigt at have blik for den praksis, hvori disse skal operationaliseres og implementeres (Jul Nielsen 2022).

I vores feltarbejde ser vi således anslaget til en række samfundsmæssige udfordringer, hvis de frivillige skal løfte flere velfærdsopgaver på længere sigt, og kommunen ikke anerkender omfanget af det usynlige arbejde, som f.eks. Georg og Maria udfører. Hvis de forskellige kommunale aktører, der kan anskues som havende træk af den politikudviklende dimension af embedsværket, ikke har blik for dette, vil arbejdsopgaverne enten forblive usynlige eller henvises til en forventning om, at medarbejderne på driftsenhederne vil kunne udvide kapaciteten af deres arbejdsopgaver for at imødekomme kravet om, at frivilligheden skal løfte flere velfærdsopgaver. En forstander fra et af plejehjemmene kritiserer netop den manglende anerkendelse af det usynlige arbejde, som hun mener er reelt arbejde, der bør understøttes:

Carina: Vi er jo en kæmpe kommune, og jeg kan simpelthen ikke forstå, hvorfor man ikke har valgt at ansætte nogle folk til at hjælpe os med det (...). Det med at finde plads og ro i en travl drift til at tænke de kloge tanker og faktisk bruge den fornødne tid til at få folk ordentligt ind i det her.

Carina efterspørger anerkendelse af, at der bruges ressourcer og tid til at få de frivillige til at fungere på driftsenhederne, da den tid medarbejderne bruger, tager tid fra andre vigtige opgaver. Daniels argumenterer for, at der eksisterer en idealiseret opfattelse af, hvad et 'rigtigt' arbejde er (Daniels 1987:404). Vores argument er således, at det samme gør sig gældende på frivilligområdet: Det usynlige arbejde opretholder og støtter de synlige og anerkendte aspekter af organiseringen af det frivillige arbejde på plejehjemmene. Vores deltagere føler, at de udfører ekstra arbejde, fordi det ikke anerkendes som deres reelle arbejde: Maria udtrykker også en skepsis over for at italesætte det praktiske og usynlige arbejde overfor en frivillig organisation, af frygt for at fremstå utaknemmelig og skræmme de frivillige væk. De frivillige kan se medarbejderen komme med stolene og kaffen, men fordi det er en del af deres forventning om det at være frivillig på et plejehjem, forbliver det for dem også en arbejdsopgave, der enten ikke er synlig, eller som ikke anses som en egentlig arbejdsopgave.

Det peger på en mere grundlæggende udfordring, hvis frivillighed skal stå for en større del af velfærdsopgaverne. Skal de frivillige dannes til selv at udføre de usynlige opgaver, som Maria og Georg lige nu påtager sig? Eller hvor meget kan der kræves af de frivillige? Hvordan får man i højere grad de usynlige opgaver til at blive anerkendt som værende tids- og ressourcekrævende, og er den danske velfærdsstat villig til at implementere dette i prioriteringen af frivillige på plejehjem? Vi har argumenteret for, at frivillighed ikke blot gøres, men at der udføres usynligt arbejde i opretholdelsen af det bæredygtige frivilligkorps. Det er nødvendigt, at det offentlige anerkender at håndteringen og styringen af det frivillige arbejde i sig selv er en arbejdsopgave, som nødvendigvis må udføres – og spørgsmålet er, hvor den så skal placeres.

Frivillighedens paradoks

Hvis frivillige skal inddrages til at varetage det relationsarbejde, som de plejehjemsansatte udfører, er det nærliggende at se nærmere på, hvorvidt arbejdet i så fald kan forstås som frivilligt, og hvor det efterlader det arbejde, som de ansatte udfører. Til at analysere det usynlige arbejde som forudsætningen for frivilligheden, som vi har beskrevet i foregående afsnit, inddrager vi Niels Jul Nielsens teoretiske begreb om en embedslivsform (EMLF) bestående af de *politikudviklende*, *operationaliserende* og *implementerende* dimensioner. I vores feltarbejde på de tre københavnske plejehjem var det særligt forholdet mellem de praktiske

omsorgsopgaver bestående af forskellige aktiviteter, samt de administrative og usynlige arbejdsopgaver, som fangede vores interesse. Forstanderen Camilla fra et af plejehjemmene fortalte:

Det er ikke bare lige at få en frivillig ind, og så kører det. Der er også rigtig meget i forhold til at få klædt medarbejderne på, så de forstår, hvad det er de frivillige kommer og skal – og ikke skal.

Som tidligere nævnt fortalte hun også, at hun har valgt ikke at have frivillige på de to plejehjem, som hun bestyrer. Hun begrundet fravalget med, at det kræver meget tid og mange ressourcer at sætte de frivillige ind i, hvordan omsorgsopgaverne udføres på den rette måde:

Hvis man skal lykkes med at rekruttere og fastholde frivillige, og også sikre sig, at de ting der foregår, det er med afsæt i de mennesker, der bor hers ønsker, så kræver det faktisk rigtig, rigtig meget.

Beboerne på plejehjemmene har specifikke behov, som kræver, at dem der varetager disse behov, forstår og er i stand til at håndtere dem. Det bliver problematisk, hvis man i højere grad vil implementere frivilligheden i det omsorgsarbejde, som de uddannede og fastansatte medarbejdere på plejehjemmene på nuværende tidspunkt udfører. Dels vil det kræve, at de frivillige uddannes til at varetage omsorgsopgaverne - både de relationelle arbejdsopgaver, som kræver, at man er i stand til interagere med beboerne, men også de mere konkrete fysiske opgaver, der sikrer, at beboerne f.eks. er spændt ordentligt fast, når de skal ud at cykle:

Maria: Hvis vi sætter dig til at hjælpe Åse på 100, så risikerer vi, at hun ligger næsegrus i rendestenen. Du vidste ikke, at hun ikke kunne et eller andet. Selvfølgelig kan vi lære dig det. Måske. Der er alle mulige små opgaver.

På nuværende tidspunkt varetager de frivillige opgaver, som supplerer de ansattes omsorgsarbejde, mens de ansatte både varetager omsorgsarbejde og mere administrative opgaver (ud over det, der knytter sig til håndtering af frivillige). De frivillige er ikke på plejehjemmene dagligt og har derfor ikke nødvendigvis et indgående kendskab til hverken plejehjemmet eller beboernes behov. Derudover kan de mangle den fysik, det kræver at løfte mange stole frem til stolegymnastik eller hjælpe beboere op på en cykel, hvilket er egenskaber,

som de ansatte i højere grad har tilegnet sig gennem erfaring og uddannelse.

De ansattes facilitering af frivilligheden ved f.eks. at stille stole frem eller spænde beboerne ordentlig fast til cykelturen kan – hvis de frivillige står for kontakten til beboerne – anskues som den operationaliserende del af embedsværkets praksis omkring omsorgsarbejdet (Jul Nielsen 2022:12), der er lige så uomgængeligt, som det direkte borgernære relationsarbejde, der ligger i den implementerende dimension, og som normalt opfattes som plejepersonalets primære fokus. Det er værd at bemærke, at dimensionerne ikke refererer til konkrete jobfunktioner eller bestemte personer, men som nødvendige, indbyrdes afhængige træk der skal til for at politiske hensigter (udarbejdet med deltagelse af den politik-udviklende del af embedsværket) bliver ført ud i livet. Imidlertid, grundet dimensionernes indbyrdes modsætningsfuldhed (f.eks. vil frontlinjepersonale, der typisk realiserer den politik-implementerende dimension, ikke sjældent have den opfattelse at nye politiske tiltag udfordrer 'deres' klienter, studerende, elever, brugere, m.v.) vil en konkret person ofte primært være orienteret i – og motiveret af – en af dimensionerne. Her sætter Maria, der som administrativ leder primært realiserer den operationaliserede dimension, ord på den nødvendige sameksistens af (det, vi kan anskue som dimensionerne) operationalisering og implementering og udfordringerne, hvis hun skulle håndtere begge dimensioner:

Maria: I går var aktivitetsmedarbejderne der ikke, men der foregik alt muligt alligevel. Det var min souschef og jeg, der satte lidt i gang. Og de frivillige klarede den, men hvis det altid var sådan, så kom det ikke til at gå. Så det er noget med at det sagtens kan være, at de kan det i et stykke tid, men på den lange bane kan de ikke, og de kan heller ikke initiere det og sådan noget.

Som Maria beskriver, kan hendes praksis ikke afgrænses til hvad vi kan anskue som enten operationaliserende eller implementerende, selvom hun som udgangspunkt arbejder administrativt (og dermed inden for den operationaliserende dimension) med at facilitere både medarbejdere og frivilliges arbejde. Men hvis medarbejdernes emotionelle arbejde og aktivitetsopgaverne, som Maria beskriver, kan forstås som den implementerende dimension af embedslivsformen og dermed som et nødvendigt aspekt af embedsværket, er det nærliggende at spørge, hvordan vi kan forstå dem i det tilfælde, at det ikke er medarbejdere på plejehjemmene, men frivillige der varetager de samme opgaver. Som Maria beskriver det, kan

de frivillige ikke på sigt varetage de samme arbejdsopgaver som medarbejderne, selv om de gør det i perioder – hvor, må man formode, kvaliteten af deres løsning af opgaverne stadig skal monitoreres.

I den forstand varetager frivillige den nødvendige implementering af nogle af de omsorgs- og velfærdsopgaver, som førhen i højere grad har været varetaget af plejehjemmenes medarbejdere, og spørgsmålet er, hvad det gør ved både frivilligheden og medarbejdernes praksis, hvis der på sigt ønskes at varetage flere omsorgsopgaver med frivillige kræfter på plejehjemmene. Hvis de frivillige i højere grad end medarbejderne skal udføre det omsorgs- og aktivitetsarbejde, som vi har beskrevet, betyder det, at det usynlige arbejde bliver en større del af medarbejdernes praksis. Derved kommer de i højere grad til at arbejde som den operationaliserende del af embedsværkets praksis, og en potentiel udfordring vil så være, om en sådan udvikling vil blive opfattet som en unødigt eller uønsket bureaukratisering af det arbejdsliv, som traditionelt har båret præg af det relationsarbejde, som frivillige i så fald skal varetage (Ibid:21). Det kræver nødvendigvis, at man blandt de politikudviklende dele af embedsværket har blik for den forskydning mellem de operationaliserende og implementerende dele, det vil skabe, når store dele af arbejdsstyrken, der varetager velfærdsarbejdet, skal varetage radikalt anderledes funktioner, hvis ikke man vil risikere at stå med en endnu større mangel på arbejdskraft i omsorgsfagene. Spørgsmålet er også, om det er muligt at få de frivillige til selv at varetage det usynlige arbejde, der er frivillighedens forudsætning, eller om det nødvendigvis må udføres af medarbejderne på plejehjemmene.

Vi har argumenteret for, at der eksisterer visse barrierer for de frivilliges varetagelse af de arbejdsopgaver, vi forstår som usynligt arbejde, såsom fysiske barrierer eller manglende uddannelse, men det er ikke nødvendigvis utænkeligt, at der kan findes løsninger til at komme omkring barriererne. Hvis man skal kunne garantere for kvaliteten af det frivillige arbejde og sikre lige standarder på tværs af kommuner og regioner, bliver konsekvensen nødvendigvis også en yderligere formalisering af det frivillige arbejde, under de gældende dokumentationskrav for velfærdsydelser i kommunerne.

Lederen fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen fortæller om fremtidens forhold mellem de kommunale tilbud, herunder frivillige på plejehjemmene og serviceydelser, at: “det kunne

være, at der er lidt færre aktører, som i samlet betragtning leverer kommunale ydelser og pligter (...) og til gengæld fylder civilsamfundet ud". En mulig løsning på de demografiske udfordringer bliver i forvaltningen set som en øget inddragelse af frivillighed på bekostning af de ydelser, som plejehjemmene på nuværende tidspunkt er lovmæssigt forpligtet på at levere. Spørgsmålet er da, hvad det i så fald vil gøre ved frivilligheden. La Cour beskriver frivilligheden som kendetegnet ved paradokset mellem konkrete rammer og en uvished, som både giver mulighed for at de frivillige selv kan præge deres egen frivillighed, men også at det er i uvisheden, at potentialet er for at inddrage civilsamfundet (2014:8; 2021:10). Således er der gemt et paradoks i at ville løse de demografiske udfordringer med en øget inddragelse af frivillighed, fordi man risikerer at ende i en frivillighed, der ikke længere er frivillig, fordi den autonomi der kendetegner den, forsvinder. Det er særligt paradoksalt, når netop denne forståelse af frivillighed optræder både i forskningen på området og empirisk blandt de af vores informanter, som til hverdag arbejder med frivillige.

Sammenfatning

Samarbejdet om inddragelsen af frivillighed mellem Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og de tre københavnske plejehjem er i vid udstrækning præget af forståelse og enighed om, at frivillighed bærer en stor værdi for det gode ældreliv. Trods enigheden er der også gnidninger i samarbejdet, og fra forvaltningen er der ikke altid det fulde blik for det usynlige arbejde, der er forudsætningen for at kunne praktisere den gode frivillighed. Men frivillighed er også kendetegnet ved ikke at være formaliseret, og spørgsmålet er, om frivillighedens særpræg og anvendelighed forsvinder, hvis man udvikler for stringente rammer og forventninger. Med begrebet om en embedslivsform belyser vi, hvordan de frivillige arbejdsopgaver overlapper med de ansattes. I en vis forstand overtager de frivillige, hvad der kan ses som den implementerende dimension af embedsværket og overlader en større del af den operationaliserende dimension til plejepersonalet; herunder monitoreringen af kvaliteten af de frivilliges opgavevaretagelse. Alternativt skal de frivillige selv udstyres med mere formelle kompetencer, der kan sikre kvalitet og ensartethed i plejen, som sandsynligvis vil opfattes som krav, der kan gå ud over motivationen. Det udtalte ønske om at implementere frivillighed yderligere i omsorgsarbejdet forudsætter, at vi må revurdere vores forståelse af frivilligheden, såvel som de der traditionelt har varetaget omsorgen i højere grad tildeles administrative

og operationaliserende opgaver, og dermed opstår det paradoksale: at frivilligheden risikerer ikke længere at være frivillig, idet den mister sit kendetegn – autonomien.

Litteraturliste

- Agger, Annika. Tortzen, Anne. (2015): *Forskningsreview om samskabelse*. https://sagrom.hjoerring.dk/media/6139/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf
- Althusser, Louis. (1983): *Ideologi og ideologiske statsapparater*. Aalborg Universitetsforlag: Grus.
- Bowker, Geoffrey & Leigh Star, Susan. (1999): *Sorting things out: classification and its consequences*. Cambridge, Mass.
- Daniels, K. Arlene. (1987): "Invisible Work" i *Social Problems* 34 (5). <https://doi.org/10.2307/800538>
- Fehsenfeldt, Michael & Ibsen, Bjarne. (2020): "Den frivillige og den offentlige sektor - historie og italesættelse" s. 22-44 i Ibsen, Bjarne (red.): *Den frivillige kommune. Samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor*. Syddansk Universitetsforlag.
- Højrup, Thomas. (2002): *Dannelsens dialektik*. Museum Tusulanums Forlag.
- Højrup, Thomas. (1996): *Omkring livsformsanalysens udvikling*. Museums Tusculanum Forlag.
- Ibsen, Bjarne & Levinsen. (2020): "Kommunale institutioners samarbejde med foreninger og frivillige" s. 66-96 i Ibsen, Bjarne (red.): *Den frivillige kommune. Samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor*. Syddansk Universitetsforlag.
- Holm-Petersen, Christina; Asmussen, Marete; Willeman, Marlene. (2006): "Sygeplejerskers fagidentitet og arbejdsopgaver på medicinske afdelinger" *DSI Rapport 2006.08, DSI Institut for Sundhedsvæsen*. Danske Regioner. <https://pure.vive.dk/ws/files/2057076/dsi-1284.pdf>
- Iversen, Evald B.; Ibsen, Bjarne; Levinsen, Klaus. (2020): "Den kommunale styring og organisering af samspillet med civilsamfundet" s. 97-120 i Ibsen, Bjarne (red.): *Den frivillige kommune. Samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor*. Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, Per H. & Rostgaard, Tine. (2015): *Det aldrende samfund. Udfordringer og nye muligheder*. Frydenlund Academic.
- La Cour, Anders. (2014): *Frivillighedens logik og dens politik. En analyse af den personrettede frivillige sociale indsats og statens frivillighedspolitik*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- La Cour, Anders. (2021): "Ledelse af frivillige - når regler og værdier brydes" i *Public Governance Research* (6). <https://rauli.cbs.dk/index.php/PGR/article/view/6174>
- Nielsen, J. Niels. (2022): "Governance or Interpellation? An Elaboration of Civil Servant Practice(s)." i *Ethnologia Europaea* 52 (1), s. 1-22. <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Torfing, Jacob & Triantafillou, Peter. (2017): *New public governance på dansk*. Akademisk Forlag.
- Tortzen, Anne. (2016): *Samskabelse i kommunale rammer. Hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?*, Roskilde Universitet.

Hjemmesider

- Frederiksen, Mette (1.1.2022): "Statsminister Mette Frederiksens nytårstale 2022".
<https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/statsminister-mette-frederiksens-nytjaarstale/>, besøgt d. 22/4-22.
- Social- og Ældreministeriet (2018): "Bekendtgørelse om lov om social service. LBK nr. 1114 30.08.2018"
<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/1114>, besøgt d. 24/4-22.
- Struck Westersøe, Rikke (1.1.2022): "Lars Løkke vil indføre seks måneders borgerpligt for alle unge i Danmark". TV 2
<https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-01-13-lars-loekke-vil-indfoere-seks-maaneders-borgerpligt-for-alle-unge-i-danmark>, besøgt d. 20/4-22.

