

Policy brief

Statsvetenskapliga institutionen
2022:2

Det samhällsviktiga frivilligengagemanget

Pandemin har tydligt visat vilken betydande roll frivilliga resurser spelar vid en omfattande samhällskris. Samtidigt visar analyser att det frivilliga engagemanget inte nyttjats på ett optimalt sätt av offentliga krishanteringsaktörer som exempelvis myndigheter (Coronakommissionen, 2021). I denna policy brief sammanfattas centrala insatser och erfarenheter från Frivillig Resursgrupp (FRG) under pandemin och tre rekommendationer, riktade både till FRG och kommuner, presenteras för att stärka det frivilliga engagemanget ytterligare och öka förutsättningarna för ett bättre nyttjande av frivilliga resurser.

Den pågående pandemin har med nödvändighet lett till en lång rad omställningar för såväl medborgare som myndigheter, näringsliv och civilsamhälle. Vad gäller just civilsamhället har å ena sidan flera utvärderingar och analyser visat hur pandemin slagit hårt mot många verksamheter och aktörer (MUCF, 2020; Volontärbyrå, 2020). Å den andra, har rapporterna om intresset för att engagera sig på frivillig basis i Sverige och resten av världen duggat tämligen tätt (Bang Carlsen, Toubøl & Brincker, 2021; Aasland & Braut, 2022).

FRG finns i ungefär hälften av Sveriges kommuner och har som syfte att utgöra ett stöd till kommunerna när de ordinarie resurserna inte räcker till. FRG är ett avtalsbaserat koncept vilket innebär att kommunerna själva avgör om de vill ha en FRG och om den ska aktiveras vid en kris (MSB, 2020). FRG är ett exempel på en organiserad form av frivillighet (till skillnad mot exempelvis frivilliga som engagerar sig spontant) och har en central roll i svensk krisberedskap och krishantering. Hur har då FRG upplevt pandemin? Vilka erfarenheter finns, vilka insatser har gjorts och vilka utmaningar har identifierats?

Insatser och erfarenheter från FRG

Från livsmedelsinköp till stöd vid vaccinationscentraler

Av de FRG som aktiverades under pandemin fanns grupper som var aktiva i över 60 veckor. Enkätsvaren visar att de insatser som genomfördes främst var kopplade till livsmed-

Forskningen som ligger till grund för denna policy brief bygger på material från en enkät och intervjuer. Enkäten skickades ut till samtliga FRG-ansvariga och svar inkom från 46 FRG (verksamma i totalt 57 kommuner).

Enkäten skickades ut i april 2021 och frågorna handlade om verksamheten som bedrivits under pandemins första 15 månader.

Under hösten 2021 genomfördes 12 intervjuer (via Zoom) med FRG-ansvariga vilket möjliggjorde en fördjupad diskussion om insatser under och erfarenheter av pandemin.

Enkätsvaren och intervjumaterialet har bearbetats av de två ansvariga forskarna.

el, information och kommunikation, hälsa, sjukvård och omsorg samt transporter. I praktisk bemärkelse handlades och levererades livsmedel (företrädesvis till personer över 70 år och till personer i riskgrupper), apoteksärenden gjordes och information om Covid-19 spreds. Ett flertal andra insatser genomfördes emellertid också, från tillverkning av munskydd och stöd till organisering av vaccinationer. Kraven på fysisk distansering utgjorde en uppenbar utmaning enligt enkät- och intervjusvar. Många aktiva är exempelvis själva pensionärer som behövt tänka på att inte utsätta sig för smittorisker. Därutöver har utbildningar och övningar ställts in och medlems- och planeringsmöten hållits digitalt.



En långvarig kris ställer krav på en uthållig frivillighet

Det finns stora variationer till i vilken grad FRG har aktiverats av kommunerna och under hur lång tid. Medan några FRG uttrycker en besvikelse över att kommunen inte nyttjat deras resurser överhuvudtaget, har andra grupper haft en omfattande verksamhet under en längre tid och även signalerat att de nått sin maxgräns för vad de orkat med. Flera av de intervjuade FRG-ansvariga återkom till det faktum att pandemin i vissa avseenden varit unik, inte minst på grund av dess utdragna karaktär och den stora osäkerhet som funnits kring utvecklingen. Detta skapade utmaningar för hur det frivilliga arbetet skulle organiseras och arbetet var periodvis mycket intensivt. Ett enkätsvar illustrerar tydligt utmaningen: ”Eftersom vi inte kunnat få någon längre återhämtning eller ”semester” så är gruppen just nu väldigt sliten efter över 1 års tid arbete.” (Enkätsvar från FRG-ansvarig)



För att öka uthålligheten vittnar såväl enkät- som intervjuvar om planering för återhämtning för de som genomfört insatser samt samarbete över kommungränser. I några svenska län har en stab funnits på länsnivå och personella och andra resurser kunnat flyttas mellan kommuner, dit de bäst behövts. Detta har väsentligen bidragit till att öka uthålligheten. Även om många FRG uppger att de haft tillgång till personer som kunde arbeta med deras olika uppdrag, betonar också flera FRG-ansvariga att huvuddelen av deras arbete utförts av en kärngrupp av medlemmar.

Enkätsvaren och intervjuerna visar också att flera FRG upprättat stödtelefoner under långhelger och samtalat med medborgare under det att livsmedel och mediciner levererats. Därmed har betydande socialt stödjande insatser genomförts, något som också rönt stor uppskattning. I enkäten konstaterar en FRG-ansvarig: ”Alla lovordar FRG. Kunder, tidningar, och politiker. Och affären vi handlade i.” (Enkätsvar från FRG ansvarig).

Ett vanligt uttryck för att beskriva de insatser som FRG vanligtvis genomför är att de utgör ”extra händer och fötter” (Strandh, 2018). De ses som en extra resurs som kan avlasta exempelvis Räddningstjänsten genom att i olika situationer dela ut mat och vatten eller hjälpa till med eftersläckning. Under pandemin förefaller det som att FRGs insatser har breddats. Trygghet och mötet med medmänniskor hamnade i fokus och den sociala dimensionen av frivilligarbetet stärktes. Inte minst har FRG alltså utgjort ett socialt stöd då de funnits där för människor under en lång tidsperiod. ”Det är ett bestående intryck, det är så många ensamma människor

där ute. Så vi hade många sociala samtal också när de ringde, de ville prata av sig lite om situationen, så det var många trevliga samtal med dom som ville ha handlat.” (Intervju 6, 2 november 2021).

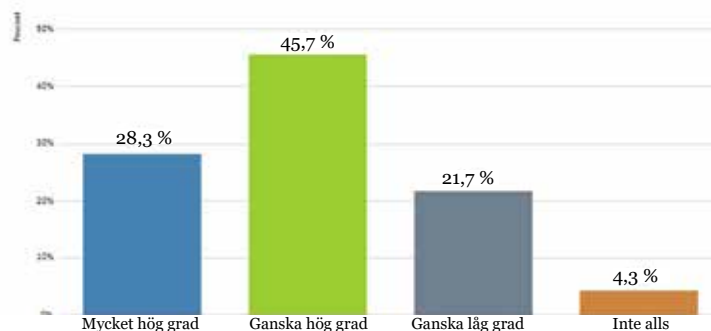
Volontärer i stället för FRG

I de fall FRG inte aktiverades berodde det enligt en del intervjupersoner på att kommunen inte hade ”råd med RIB-avtalet” (Intervju 10, 8 november, 2021). I stället gjordes gratis insatser av exempelvis Svenska kyrkan, Röda Korset och Scouterna. I andra fall ersattes FRG av volontärer efter en period: ”När det gäller vaccinationerna och stöd blev vi också ratade från Länsstyrelsen/Regionen. Man vill använda ”volontärer” administrerade av Lottakåren. Detta trots att vi har dokumenterad förmåga efter att ha hanterat en 1700 timmars trygghetsinsats åt kommunen under hösten och vintern.” (Enkätsvar från FRG-ansvarig).

Att besitta resurser, kompetens och erfarenhet men inte aktiveras upplevdes som frustrerande (Intervju 1, 4 oktober, 2021). Att inte aktiveras innebar också en utebliven möjlighet att testa hur organisation, uthållighet och personer faktiskt fungerar i ett skarpt läge. Utöver andra mer formella men avtalslösa aktörer kommenterade flera intervjupersoner också förekomsten av spontanfrivilliga, dvs personer som inte är anslutna till en organisation. Några av dem framhöll att spontanfrivilliga och privatpersoner ofta vill gott men att många saknar nödvändiga kunskaper alternativt vill bidra på sätt som inte motsvarar de behov en specifik kommun har (Intervju 4, 10 november, 2021).

”Ingen kommun klarar en kris själv” - den organiserade frivillighetens framtid

Även om det framträder tydligast i intervjuvaren ger också enkätsvaren uttryck för att frivilliga behövs men att de bör vara ”utbildade, samövade och kända av kommunen” (Intervju 4, 10 november, 2021) och organiseras på förnuftiga sätt. Framkommer gör också att FRG-ansvariga anser att kommunerna generellt sett behöver koppla ett starkare grepp om och stärka samarbetet med FRG snarare än att förlita sig på spontanfrivilliga. Vad gäller frågan om hur bilden av kommunernas behov av frivilligt engagemang sett ut under pandemin visar enkätsvaren (se tabell 1) att de allra flesta (74 %) tycker att bilden i mycket eller ganska hög grad varit tydlig. Att notera är dock att detta kan innebära att det för FRG varit tydligt att kommunen hellre använder sig av volontärer som inte får en ekonomisk ersättning.



Tabell 1, I vilken grad anser ni att behovsbilden av frivilligt engagemang varit tydlig i er kommun? (antal svar 46)



Klart är också att erfarenheterna av samarbete med kommunen varierar över landet och att FRG i olika utsträckning anser att deras resurser och kompetenser nyttjats. Som tabell 2 visar anser 63% av de svarande att deras resurser och kompetens nyttjats i mycket eller ganska hög grad, medan 37% uppgav att deras resurser endast nyttjats i ganska låg grad, eller inte alls.

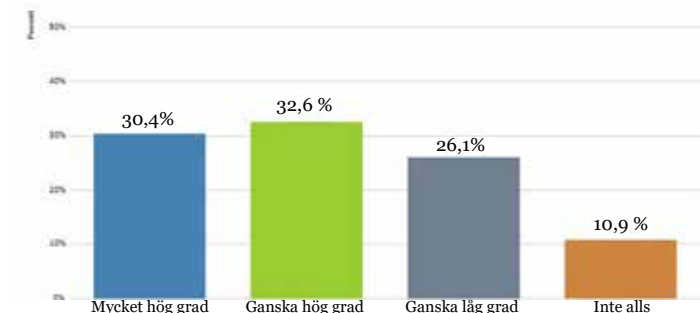
Rekommendationer

#1 Synliggör och visa uppskattning för FRG insatser

De insatser som genomförts av FRG runt om i landet har varit betydelsefulla för att klara pandemins utmaningar. I flera fall har det frivilliga engagemang lovordats av kommunen, lokalt näringsliv, och privatpersoner. Inte sällan har en kärngrupp av FRG-medlemmar lagt ner sin själ i arbetet och investerat mycket tid i sitt engagemang. Vår första rekommendation är att ett sådant arbete bör uppmärksammas än mer då det är viktigt för att det frivilliga engagemanget ska bibehållas, och i förlängningen också potentiellt stärkas. En FRG-ansvarig uttryckte det talande: ”det är uppskattat att kommunen har en avtackning, det behöver inte vara något exceptionellt utan det viktiga är att man visar sin uppskattning.” (Intervju 6, 2 november, 2021). Blommor, uppmärksamhet i lokaltidningen, eller ett officiellt tack i samband med något av kommunens mötestillfällen är några exempel där FRG insatser synliggjorts och uppmärksammas. Att de frivilliga blir bekräftade och får ett tack för sina insatser kan bidra till att stärka det värdefulla engagemanget ytterligare.

#2 Skapa en tydligare uttalad ambition att bredda medlemsskaran i FRG

Intervjuerna och enkätmaterialen visar att FRG-ansvariga anser att det är viktigt att rekrytera flera medlemmar, och att dessa besitter olika typer av kompetenser. Vår andra rekommendation är att FRG uttalar en starkare ambition att bredda sin medlemsskara. Även om det finns goda exempel på grupper med bred kompetens inom områden som exempelvis livsmedelshandel, räddningstjänst, vård och omsorg och elektricitet, menar flera intervjupersoner att FRG-medlemmarnas sammansättning tydligare borde spegla dagens mångfasetterade samhälle. Inte minst efterlyses en större bredd i språkliga och kulturella bakgrunder samt fler yngre medlemmar. Pandemin utgör en möjlighet att ta vara på en till synes stor vilja att hjälpa till vid kriser, men det är viktigt att fortsatt rekrytering inte sker för att öka FRG-medlemsantal per se utan med syfte att rekrytera personer med lämpliga erfarenheter vilket kan stärka gruppens totala kompetens. Nära relaterat till detta är också flera FRG-ansvarigas uppfattning att det krävs en större samsyn mellan olika FRG om när det är lämpligt att FRG aktiveras och utifrån vilka kompetenser.



Tabell 2, I vilken grad anser ni att era resurser och kompetens har nyttjats av kommunen? (antal svar 46)

I små kommuner eller i kommuner där de personliga relationerna är väl upparbetade mellan exempelvis FRG-ansvarig och säkerhetschef, beskrivs samarbetet i relativt positiva termer: ”de vet vad vi kan”. Vi kunde använda kommunens bilar, fick dator och kunde sitta med vid möten” (Intervju 1, 4 oktober, 2021). I andra fall anser intervjupersoner att de kompetenser och resurser som FRG besitter inte nyttjats fullt ut och ställer frågor om framtiden för den avtalsbaserade frivilligheten: ”hur ska vi användas och styras?” (Intervju 10, 8 november, 2021). En FRG-ansvarig berättade om kommunens till synes ambivalenta inställning till denna form av avtalsbaserade form av frivillighet. Å ena sidan upplevdes den som en garanti för att kunna aktivera utbildade och tränade personer, å den andra fanns det en oro för att ersättningen som betalas ut till FRG skulle leda till frågor från andra aktörer. Exempelvis fick en FRG följande uppmaning av kommunen: ”ligg lågt och säg inte till de andra att ni får betalt” (Intervju 8, 24 september, 2021).

Sammantaget visar intervjuerna och enkätsvaren att de FRG som aktiverats bidragit med insatser som utgjort ett stort stöd för kommunerna under pandemin. Engagemanget har möjliggjort att riskgrupper fått sina matkassar, äldre sina apoteksvaror levererade och vaccinationsmottagningar fått extra händer och fötter. Trots dessa viktiga bidrag finns i materialet återkommande funderingar och synpunkter som handlar om att samhället tycks anse att frivilliga insatser är nödvändiga men politiker (på alla nivåer) är delvis oklara i sina uppfattningar om hur frivillighet bäst skall styras, tillvaratas och samordnas för att få så goda effekter på svensk krishantering som möjligt.

En återkommande observation handlar också om att FRG insatser och organisering skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna. Ett visst mått av flexibilitet och möjlighet till lokala anpassningar kan vara en styrka men det kan också bidra till en minskad förståelse för vad FRG som koncept är och hur FRG-medlemmarnas kompetens och resurser kan nyttjas på bästa sätt. Här vittnar några intervjuer om en efterfrågan på mer styrning från nationellt håll där aktörer som Civilförsvarsförbundet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner skulle kunna bidra till en tydligare riktning där FRG stärks.



#3 Öka kunskapen om hur frivilliga kan organiseras och stärk kommunens beställarkompetens av frivilliga i bred bemärkelse

För att det frivilliga engagemang som ofta uppstår vid kriser ska nyttjas av offentliga aktörer krävs en fortsatt kunskapsförhöjning om den kompetens och resurser som finns hos FRG. Omkring en fjärdedel av de som svarade på enkäten upplevde att deras resurser endast blivit nyttjade i låg grad och 10 % menade att deras resurser inte nyttjats överhuvudtaget. Det är upp till varje kommun att avgöra om de vill använda sig av FRG men oavsett vägval i frågan kan användandet av frivilliga i vidare bemärkelse stärkas om lokala krishanteringsaktörer mer systematiskt arbetar med behovsanalyser av frivilliga resurser (både i termer av materiella och personella resurser). Det kräver en god förståelse för vilka olika typer av frivilliga som finns och vilka deras resurser och kompetenser är. Det handlar också om att kommunerna behöver skapa en bild av vilka tänkbara behov som kan uppstå vid en kris samt planera och budgetera för hur frivilliga kan utgöra ett stöd när de ordinarie resurserna inte räcker till. Den tredje rekommendationen är följaktligen en uppmaning till att stärka kommuners beställarkompetens då den är en nyckelkomponent för ett mer optimalt nyttjande av frivilliga resurser i kommande kriser.



Referenser

Aasland, T & Braut, G (2021) Independence, trust, and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2022:1-11.

Bang Carlsen, H., Toubø, J & Brincker, B (2021) On solidarity and volunteering during the COVID-19 crisis in Denmark: the impact of social networks and social media groups on the distribution of support, *European Societies*, 23:sup1, S122-S140, DOI: 10.1080/14616696.2020.1818270

Coronakommissionen (2021) Sverige under pandemin – smittspridning och smittskydd, SOU 2021:89

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020) Frivilliga Resursgruppen tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/frivilliga/frivilliga-resursgruppen-frg/>

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2020) Coronakrisens konsekvenser för det civila samhället – lägesbild oktober 2020, tillgänglig: https://www.mucf.se/sites/default/files/publikationer_uploads/coronakrisens_konsekvenser_for_det_civila_samhallet.pdf

Strandh, V (2018) Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd? Tillgänglig: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28766.pdf>

Volontärbyrån (2020) Engagemanget kan inte pausa – Så påverkas det ideella engagemanget i Sverige av Coronapandemin, tillgänglig: https://www.volontarbyran.org/sites/default/files/volontarbyran/document/engagemanget_kan_inte_pausa_rapport_volontarbyran_200408_o.pdf

FRG samlar frivilliga försvarsorganisationer (FFO) på lokal nivå. FRG som sådant är ett avtalsbaserat koncept och innebär att kommuner som under en kris aktiverar FRG också ekonomiskt ersätter personer som gör insatser under densamma. Drygt hälften (155) av landets kommuner har upprättat sådana avtal. Den rättsliga regleringen återfinns i Frivilligförordningen (1994: 524) som listar de 18 FFO som avses (MSB, 2020)

Författarna

Veronica Strandh & Malin Eklund Wimelius

Ansvarig utgivare

Magnus Blomgren

Kontakt

Malin Eklund Wimelius

Bilder

FRG Piteå