Patricia Elise Nielsen, 20121098

Tina Nymand Clæsøe Jørgensen, 20122532

Vejleder: Matilde Høybye-Mortensen

Anslag: 229.772

”måske er det bare fordi, vi er i forskellige verdener”

|  |
| --- |
|  |

*Et casestudie af udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem Barnets Blå Hus og Københavns Kommune*

**Aalborg Universitet København**

**Kandidatuddannelsen i**

**Socialt Arbejde**

**Juni 2014**

**Speciale**

Indholdsfortegnelse

[Forord 3](#_Toc389406520)

[Abstract 4](#_Toc389406521)

[Kapitel 1 Specialets problemfelt 6](#_Toc389406522)

[1.1 Specialets fokus og relevans for socialt arbejde 7](#_Toc389406523)

[1.2 Barnets Blå Hus – et børnestøttecenter for alkoholbelastede familier 8](#_Toc389406524)

[1.3 Den økonomiske krise presser den offentlige sektor 9](#_Toc389406525)

[1.4 Markedsinspirerede tiltag til den offentlige service 10](#_Toc389406526)

[1.5 Fra New Public Management til New Public Governance 12](#_Toc389406527)

[1.6 Institutionel isomorfi kan true den frivillige egenart 13](#_Toc389406528)

[1.7 Partnerorienteret supplement eller indirekte erstatning? 15](#_Toc389406529)

[1.8 Undersøgelsesfænomenet 17](#_Toc389406530)

[1.9 Problemformulering 17](#_Toc389406531)

[1.10 Specialets struktur 17](#_Toc389406532)

[Kapitel 2 Specialets undersøgelsesdesign 19](#_Toc389406533)

[2.1 Videnskabsteoretiske refleksioner 19](#_Toc389406534)

[2.1.1 Hermeneutik – en forstående tilgang til undersøgelsesfænomenet 19](#_Toc389406535)

[2.1.2 Socialkonstruktivisme – en social konstruktion af samarbejdet 21](#_Toc389406536)

[2.2 Forskningsdesign – det kontekstspecifikke casestudie 22](#_Toc389406537)

[2.3 Casevalg – a case of what? 23](#_Toc389406538)

[2.4 En analysestrategi med en teoretisk ramme 24](#_Toc389406539)

[2.5 Datametoder 25](#_Toc389406540)

[2.5.1 Interviews 26](#_Toc389406541)

[2.5.2 Dokumenter 28](#_Toc389406542)

[2.5.3 Kodning af empiri 29](#_Toc389406543)

[Kapitel 3 Specialets teoretiske refleksioner 31](#_Toc389406544)

[3.1 En forståelse af frivillige organisationer – hvorfor opstår de? 31](#_Toc389406545)

[3.2 Udviklingslaboratorium – et innovativt potentiale 33](#_Toc389406546)

[3.3 Rollen som fortaler og kritisk vagthund 34](#_Toc389406547)

[3.4 Den særlige frivillige egenart 36](#_Toc389406548)

[3.5 En forståelse af offentlige organisationer – styringsmedier eller værdiorienteret praksis? 37](#_Toc389406549)

[3.6 Flertydige forventninger til den offentlige praksis 39](#_Toc389406550)

[3.7 Fra klassisk bureaukrati til superviserende forvaltning 40](#_Toc389406551)

[3.8 Magt til at definere velfærdsmæssige relationer 41](#_Toc389406552)

[3.9 Velfærdsinstitutionerne og omverdenen 42](#_Toc389406553)

[3.10 Nye værdier udfordres gennem vanens magt 43](#_Toc389406554)

[Kapitel 4 Specialets analyse 46](#_Toc389406555)

[4.1 Barnets Blå Hus som del af den frivillige sektor 46](#_Toc389406556)

[4.1.1 Barnets Blå Hus som en reaktion på et velfærdsmæssigt hul 51](#_Toc389406557)

[4.2 Københavns Kommune som del af den offentlige sektor 54](#_Toc389406558)

[4.2.1 Økonomi versus tillid 56](#_Toc389406559)

[4.3 Det formaliserede samarbejde 60](#_Toc389406560)

[4.3.1 Samarbejdets sproglige form og styrende værdigrundlag 60](#_Toc389406561)

[4.3.2 Samarbejdsaftalens symbolske formål 63](#_Toc389406562)

[4.3.3 Hvilke forventninger gør de sig til aftalen 64](#_Toc389406563)

[4.4 Jamen - hvorfor henviser de ikke bare? 67](#_Toc389406564)

[4.4.1 Samarbejde kræver ressourcer og at man bryder rytmen 69](#_Toc389406565)

[4.4.2 Søgen efter stabilitet 72](#_Toc389406566)

[4.5 Det særlige børne- og ungeområde 77](#_Toc389406567)

[4.5.1 Hvem er egentlig den ideelle samarbejdspartner? 80](#_Toc389406568)

[Kapitel 5 Specialets konklusion 83](#_Toc389406569)

[Kapitel 6 Specialets perspektivering 88](#_Toc389406570)

[Litteraturliste 93](#_Toc389406571)

[Bilag 99](#_Toc389406572)

# Forord

Indeværende speciale er udarbejdet under retningen Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde ved Aalborg Universitet København, med en særlig interesse for samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor. Vores interesse på området er blevet formet og udviklet både gennem teoretiske perspektiver på socialt arbejdet i vores uddannelsesforløb, og endvidere gennem praksiserfaringer fra både kommunalt og frivilligt regi. Kort fortalt har specialet fokus på politiske forventninger om mere indgående samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor, hvor vi ud fra en konkret case (Barnets Blå Hus) undersøger, hvilke udfordringer der er i samarbejdsrelationen mellem Barnets Blå Hus og Københavns Kommune.

I den forbindelse vil vi gerne rette en stor tak til Blå Kors Danmark, og herunder en særlig tak til medarbejderne på Barnets Blå Hus for at bistå med stor imødekommenhed. Endvidere skal der rettes tak til de andre, som har indvilliget i at stille op til interviews. Endnu en tak skal lyde til vores vejleder Matilde Høybye-Mortensen, som har bidraget med konstruktiv vejledning og feedback.

Rigtig god læselyst!

# Abstract

This Master’s thesis is written within the field of social work and is about co-creation between the voluntary and public sector. The thesis is based on a specific case dealing with ”Barnets Blå Hus” (which is a child support center for families dealing with alcohol abuse), which has a cooperation agreement with Københavns Kommune, where we will investigate their collaboration in regards to a greater political focus on cooperation between the voluntary and public sector. Research on the topic indicates that, within the last 10 to 15 years, governments have increasingly turned to voluntary associations: asking for their problem- solving capabilities, and incorporating the voluntary sector’s know-how in terms of problem-solving related to social problems. As a result, inter-sectoral collaboration has gained increasing political attention and has changed the traditional constellation between the state, the market and the civil society.

In that connection, we assume that new expectations and requirements will emerge, which are likely to challenge the cooperative relationship between the two parties, in addition to the voluntary sector’s role as a developer of new solutions, distinctive character, and role of devoted advocate. Thus, we examine the differences between Barnets Blå Hus and Københavns Kommune which are expressed through different and opposing values, which can contribute to the challenges of their cooperative relationship.

To analyze our study phenomenon, we use a theoretical framework that can help to describe the set of values that applies for practice in regards to Barnets Blå Hus and Københavns Kommune. We do this based on general characteristics of the voluntary and public sector. In terms of the voluntary sector, we use the theory of heterogeneity and theory of interdependence which guide us to understand the growth of voluntary organizations and their relation to the public sector. Furthermore, we deal with the concepts of developer of new solutions, distinctive character and advocacy as special values in relation to the voluntary sector, which have helped to define their function related to the social sector based on a specific identity. In the perspective regarding the public sector, our starting point is based on public institutions being characterized as mediums of regulation and their practice as value-oriented. This guides us to understand how policy priorities are reflected through practice. As such, we take the starting point of public organizations having certain characteristics, for example the fact that public institutions suffer from sensitivity towards external surroundings, which may influence the occurrence of an implementation deficit in the public sector.

Regarding to the thesis’ examination phenomenon, we have chosen not to be guided by a single scientific theoretical approach due to the rationale that a great deal of research is in-between scientific positions. The guideline for the thesis has therefore been: how can we examine the challenges of the cooperative relationship between Barnets Blå Hus and Københavns Kommune, including what is feasible to investigate, in order to obtain the knowledge that we are interested in. Our research design is thereby shaped by our choice of a specific case study, as we believe that it will be difficult to capture and decipher the challenges of a collaboration between the two sectors on a general level. Therefore, we seek to understand and interpret the phenomenon in its context. The foundation of our analytical strategy is thus an interpretive theoretical case study, which means that we, in our case study, will use the theories as a framework to help define the case and structure the empirical evidence. In terms of specific data methods, we use primarily qualitative interviews and document studies.

The study concludes that, despite the two parties having signed an agreement of collaboration, there is no visible collaboration between the two partners, as per agreed in the signed document. This is first of all a result of the agreement not having the same importance for the two parties, in practice. Secondly, it is due to the fact that the practice of referring to Barnets Blå Hus is, for one of the parties considered a simple action, whereas the other party considers it to be complicated and resource-demanding. Thirdly, because the collaboration is related to children at the age of 0-14 years, which is a matter that Københavns Kommune takes particular precautions to. And fourth, because Barnets Blå Hus is a preventive service that addresses children who are not necessarily known by the local authority: therefore it is likely that Barnets Blå Hus will benefit to a greater extent from collaborating with schools and day-care institutions that consist of children that are to be found in the Department of Children and Adolescents, and not necessarily in the Social Services Department.

# Kapitel 1 Specialets problemfelt

I Skandinavien har frivillighed, i forbindelse med sociale formål, traditionelt set været overskygget af en ideologisk forståelse af velfærdsstatens forpligtelser, hvor velfærdsydelser bør leveres og finansieres af henholdsvis professionelle agenter og offentlige myndigheder [Lorentzen & Skov Henriksen 2013: 1]. Den frivillige sektor og dens initiativer har således historisk set udviklet sig relativt uafhængigt og parallelt med velfærdsstatens udvikling, hvormed den frivillige sektor har fungeret som et udviklingslaboratorium, der har kunnet bistå med nye og innovative løsninger, som et uforpligtende supplement til offentlige velfærdstilbud [Wulff 2013: 10]. Håkon Lorentzen og Lars Skov Henriksen pointerer dog i forskningsartiklen: *The invention and institutionalization of volunteer centers: A comparative analysis of Norway and Denmark*, at der de seneste 10-15 år er sket en udvikling hen mod, at man fra politisk side i langt højere grad henvender sig til og inddrager den frivillige sektors knowhow inden for problemløsning på socialområdet. Dette har bevirket, at der i Skandinavien er kommet et fokus på den organisatoriske infrastruktur for at understøtte frivillige initiativer [Lorentzen & Skov Henriksen 2013: 1-2].

En måde hvorpå man fra politisk side har forsøgt at understøtte relationen mellem den frivillige og offentlige sektor, var da man i Lov om Social Service (Serviceloven) ved årtusindskiftet, gjorde det lovpligtigt for lokale myndigheder at samarbejde med, og yde økonomisk støtte til, lokalt forankrede frivillige sociale organisationer [Lorentzen & Skov Henriksen 2013: 5]. I dag står der i Servicelovens § 18, at *”Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.”* [LBK nr. 254 af 20/03/2014]. Det tværsektorielle samarbejde får herigennem stigende politisk opmærksomhed i 2000’erne, blandt andet gennem VK-regeringens supplerende regeringsgrundlag fra 2003, *Vækst, velfærd – fornyelse II*, hvor der lægges vægt på mere innovationsrettede partnerskaber mellem den frivillige/private og offentlige sektor [Regeringen 2003]. Endvidere udformede VK-regeringen i 2004 en handlingsplan for udførelsen af offentlige opgaver ved inddragelse af både offentlige og private kompetencer [Regeringen 2004]. Den øgede inddragelse af den frivillige sektor omtales senest i Thorning-regeringens 2020-plan: *Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*, som et bidrag til at supplere og løfte kvaliteten af den offentlige service, gennem et øget fokus på det lokale foreningsarbejde med opmærksomhed på ny og bedre koordinering [Regeringen 2012: 81-82]. Hvordan denne udvikling har betydning og relevans for socialt arbejde vil vi reflektere over i det følgende.

## 1.1 Specialets fokus og relevans for socialt arbejde

Der skitseres ud fra ovenstående en udvikling hen mod, at traditionelle konstellationer mellem staten, markedet og civilsamfundet er i opbrud, hvor nye kombinationer mellem den offentlige forvaltning og almennyttige foreninger vinder indpas gennem politiske prioriteringer og lovgivningsmæssige forpligtelser mellem de to sektorer. Som specialestuderende på Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde har vi viden om socialt arbejde inden for både den frivillige og offentlige sektor. Vi har forståelse for, at skiftende arenaer og rammer stiller varierende forudsætninger og krav til det sociale arbejdes form og fokus. Derfor bliver politiske og forvaltningsmæssige prioriteringer ikke ubetydelige i et forsøg på at forstå det sociale arbejdes rammer, vilkår, bevægelse og forandring. Det er dog ikke vores hensigt med indeværende speciale at foretage en analyse af, om det sociale arbejde har ændret karakter i lyset af denne udvikling. Alligevel finder vi emnet om samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor relevant, da vi forventer, at et politisk og administrativt fokus på mere indgående samarbejdsrelationer mellem lokale myndigheder og frivillige organisationer vil stille krav til, at det sociale arbejde kan fungere på tværs mellem de to sektorer. Som følge heraf bliver det, i perspektivet omkring samarbejde, derfor væsentligt, at have forståelse for tankesættet bag de to sektorer, og dermed deres forskelligheder. Vi beskrev i foregående afsnit, hvordan den frivillige og offentlige sektor traditionelt har udviklet sig parallelt og relativt uafhængigt af hinanden, hvorfor de to sektorer naturligvis har hver deres historiske og kulturelle baggrund. I forlængelse heraf er det særligt interessant, hvilke udfordringer der findes i samarbejdsrelationen, når de to sektorer gennem et politisk fokus på samskabelse i højere grad kobles til hinanden, med hver deres forskelligheder.

Vi vil derfor, både gennem specialets problemfelt og vores senere teoretiske refleksioner, søge at tegne et billede af henholdsvis den frivillige og offentlige sektor, for at kunne udtale os om deres forskelligheder, og hvordan disse forskelligheder får betydning for samarbejdsrelationen. Vi viderefører denne viden om de forskellige sektorer i en analyse af en konkret samarbejdsrelation mellem Barnet Blå Hus (BBH) i København, og Københavns Kommune (KK). Vores case er dermed BBH, og vores undersøgelsesfænomen er samarbejdsrelationen mellem BBH og KK. Denne samarbejdsrelation undersøges på foranledning af den formaliserede samarbejdsaftale, som de to parter har underskrevet. Vi vil i det følgende præsentere vores case BBH, hvorefter vi vil rette blikket mod henholdsvis den frivillige og offentlige sektor.

## 1.2 Barnets Blå Hus – et børnestøttecenter for alkoholbelastede familier

I specialets undersøgelsesfænomen indgår to aktører; den kommunale forvaltning og et konkret frivilligt tilbud. Da vi ønsker at analysere udfordringerne ved nye og tættere samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor, har vi valgt at gøre brug af en konkret og kontekstspecifik case, hvor valget er faldet på BBH. BBH er et tilbud under organisationen Blå Kors Danmark (BKD), som slog dørene op i maj 2013 i henholdsvis København og Aalborg. BBH i København har lokalitet på Amager, og det er BBH København, der vil fungere som vores case. BBH er primært et tilbud for udsatte børn og unge fra 0-14 år, der lever i alkoholramte familier, hvor BBH kan tilbyde børnegrupper og støtte til denne målgruppe. BBH har dog en familieorienteret tilgang med aktiviteter for hele familien [Bilag 1]. Idéen bag projektet kommer fra erfaringer fra børnestøttecentre i Norge, samt at BKD via TUBA – som er et rådgivningstilbud til unge mellem 14-35 år med alkoholiserede forældre – har set et behov for at kunne yde støtte og rådgivning til børn under 14 år [Bilag 1]. Endvidere er projektet iværksat på baggrund af tal fra Servicestyrelsen, som skønner, at omkring 122.000 børn i alderen fra 0-18 år vokser op i et hjem med alkoholrelaterede problemer [Bilag 1].

Hensigten er, at BBH skal danne rammen for et børnestøttecenter, der kan fungere som et nærmiljøhus og være et trygt sted for både børn og forældre at søge hjælp [Bilag 1]. Tilbuddet er et såkaldt lavtærskeltilbud, hvilket betyder, at man ikke skal visiteres til tilbuddet. KK har dog forpligtet sig til at henvise til tilbuddet gennem en samarbejdsaftale med BBH [Bilag 2]. BBH er finansieret af satspuljen med en bevilling på lidt over seks millioner kroner over en treårig periode fra juli 2012 frem til juni 2015 [Statusrapport]. Der er i den forbindelse ingen aftalte økonomiske forpligtelser mellem KK og BBH, og BBH fungerer derfor i princippet som et gratis, frivilligt tilbud, som KK kan henvise den relevante målgruppe til.

Vi kan ud fra projektets første statusrapport se, at BBH i København ikke har haft den tilsigtede opstart. Ud fra satspuljeansøgningen var det estimeret, at der ville komme cirka 30 brugere per uge og cirka 50 forskellige brugere per måned [Bilag 3]. Statusrapporten viser i relation hertil, at der per oktober 2013 i BBH samlet set har været to familier, hvilket dækker over tre forældre og tre børn [Statusrapport]. Dette på trods af, at projektlederen for BBH udtaler, at deres kommunale samarbejdspartnere har været begejstret og imødekommende over for projektet [Interview Projektlederen]. Vi overvejer i relation hertil, at eventuelle manglende henvisninger til projektet kan være et udtryk for, at henholdsvis BBH og KK har forskellige forestillinger om, hvad samarbejdet er, og hvad samarbejdet skal indeholde, selvom der er underskrevet en samarbejdsaftale mellem de to parter [Bilag 2]. De forskellige forestillinger eller forventninger kan muligvis være afledt af, at BBH og KK tilhører to forskellige sektorer. Vi vil derfor i det følgende bevæge os væk fra specialets case BBH for i stedet at koncentrere os om den politiske udvikling, som har været medvirkende til at sætte fokus på mere indgående samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor, herunder udfordringer og konsekvenser af udviklingen. Vi bidrager med denne diskussion for at nuancere vores undersøgelsesfænomen og for at illustrere, hvorfor den offentlige forvaltning i højere grad orienterer sig mod den frivillige sektor, og hvad der i den forbindelse er på spil for de frivillige organisationer. Det skal pointeres, at når vi i det nedenstående refererer til den frivillige sektor, henvises der til frivillige organisationer og frivilligt arbejde udelukkende på socialområdet.

## 1.3 Den økonomiske krise presser den offentlige sektor

Michael Wulff beskriver i bogen *Den nødvendige frivillighed*, at behovet for mere indgående samarbejdsrelationer skal ses i lyset af en offentlig sektor, som fortsat er præget af en finansiel krise, der presser udgiftsniveauet til offentlige serviceydelser i kombination med fremtidens demografiske udfordringer [Wulff 2013: 12]. Det skal således ikke underkendes, at en økonomisk presset offentlig sektor har betydet en ændret præmis for forholdet mellem stat og civilsamfund. Et eksempel er øget brug af frivillige på plejehjem, hvor en undersøgelse fra FOAs medlemspanel i 2013 viste, at hver tredje svarede, *”(…) at der er opgaver på deres arbejdsplads, som før (er, red.) blevet varetaget af ansatte, men som indenfor det sidste år er blevet overtaget af frivillige.”* [Avisen.dk].

I den henseende tydeliggør Eva Sørensen og Jacob Torfing, som er forfattere til bogen *Samarbejdsdreven innovation – i den offentlige sektor*, hvordan der særligt i den administrationspolitiske reformdebat pointeres et behov for et løft af kvaliteten af offentlige serviceydelser. Sørensen og Torfing fremhæver ligeså, at kvalitetsløftet skal slå igennem under omstændigheder med økonomisk afmatning og mangel på ”varme hænder”, hvorfor kvalitetsløftet må ske uden et øget ressourceforbrug [Sørensen & Torfing 2011: 20]. Under disse omstændigheder identificeres løsningen ofte som offentlig innovation, og hvad Sørensen og Torfing definerer som samarbejdsdreven innovation, hvor samarbejdet mellem forskellige offentlige, private og frivillige aktører skal fremmes. Vi er således bevidste om den samfundsøkonomiske betydning i argumentationen omkring et ændret forhold mellem den frivillige og offentlige sektor. Vi ønsker dog ikke at gå til vores undersøgelsesfænomen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning, men det ville være mangelfuldt af os ikke at have øje for, at samfundsøkonomien, i kombination med det politiske projekt vedrørende samskabelse, kan formodes at have en indvirkning på, i hvor høj grad man er interesseret i at indgå i et samarbejde med de frivillige organisationer i forhold til varetagelsen af velfærdsmæssige serviceopgaver. Imidlertid finder vi det politiske sporskifte og den organisatoriske styring mere relevant for vores undersøgelsesfænomen, hvor vi først vil forholde os til, hvordan indførelsen af New Public Management (NPM) har været med til at påvirke den traditionelle opfattelse af kombinationen mellem staten, markedet og civilsamfundet.

## 1.4 Markedsinspirerede tiltag til den offentlige service

Jørgen Goul Andersen beskriver i forskningsartiklen: *Convergence of Welfare Reforms in Social Services*, at velfærdspluralismen, herunder indførelsen af NPM, har fået betydning for en ændring af den traditionelle ”tredjepartsmodel”, hvor velfærd i højere grad bliver formet på baggrund af nye kombinationer mellem stat, marked og civilsamfundet. Dette kommer ifølge Goul Andersen til udtryk via markedsinspirerede tiltag til den offentlige service gennem frit valg, udbud og resultatkontrakter, hvor offentlige og private institutioner konkurrerer på mere lige fod [Goul Andersen 2012: 516]. Ifølge Wulff bidrager denne udvikling til, at den frivillige sektor i højere grad kommer til at optræde som en slags privat aktør i relation til det offentlige, hvormed den frivillige sektor underlægges det offentliges styringslogik. Dette kommer til udtryk gennem indgåelsen af kontrakter og kontrol i form af dokumentation og afrapportering [Wulff 2013: 79]. Wulff argumenterer i den forbindelse for, at forholdet mellem den frivillige og offentlige sektor tager form som et bestiller-leverandør forhold, hvilket han pointerer har to centrale og mulige konsekvenser for den frivillige sektor. For det første at definitionen og løsningen af velfærdsmæssige problemer udelukkende tager form i offentligt regi, hvilket bevirker, at den frivillige sektor blot bliver en udfører af en bestillingsopgave. For det andet at de frivillige organisationer ikke længere udelukkende skal forholde sig til deres målgruppe, men i langt højere grad må forholde sig til andre organisationer i kampen om at vinde opgaver, hvor pris og effektivitet bliver afgørende [Wulff 2013: 135-136]. I forlængelse heraf problematiserer Magne Eikås i et bidrag til bogen: *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*, at der er en risiko for, at de frivillige organisationer bliver mere optagede af at opfylde kontrakten med det offentlige, af økonomisk nødvendighed, hvormed selve indholdet i opgaven og kvaliteten nedprioriteres [Eikås 2001: 199-200].

Wulff beskriver desuden, at hvis velfærdsmæssig opgaveløsning i mere omfattende grad skal løses af frivillige organisationer, med de formkrav der hertil følger, kan den traditionelle opfattelse af den frivillige sektor som et udviklingslaboratorium blive negligeret eller helt gå tabt. Hermed får frivillige organisationer ikke i samme grad mulighed for og frihed til at varetage problemstillinger, som endnu ikke er blevet institutionaliserede, hvormed en af grundtankerne bag det frivillige arbejde udfordres. Frygten er, at det innovative islæt forsvinder gennem det offentliges institutionalisering af de frivillige organisationer [Wulff 2013: 8-11]. Eikås pointerer i den forbindelse, at der er risiko for, at den frivillige sektor går fra at handle på eget initiativ til ”blot” at være ”iværksætter” af offentlig velfærdspolitik [Eikås 2001: 199].

I lyset af denne udvikling må vi nødvendigvis forstå, at den frivillige sektor i højere grad end tidligere bliver en betydningsfuld aktør i forhold til velfærdsmæssige løsninger – uafhængigt af hvilke konsekvenser dette må have for den frivillige sektor – hvor NPM har indvirket på en række politiske moderniseringstiltag på baggrund af øgede krav til kvalitet og effektivitet. Dette har bidraget til ændringer i det traditionelle beslutningshierarki, som har præget den offentlige sektor. Jørgen Danelund og Tue Sanderhage fremhæver i et bidrag til *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*, at reformer som Velfærdsreformen, Strukturreformen og Kvalitetsreformen blandt andet har introduceret nye styrings- og ledelsesformer i den offentlige sektor, hvilket har bidraget til, at den organisatoriske skillelinje til private aktører er blevet mindre skarp, som har fået betydning for nye interaktive samarbejdsformer [Danelund og Sanderhage 2011: 142-145]. NPM er dog blevet kritiseret, som den styrende logik på forvaltningsområdet, i forhold til opgaveløsning på velfærdsområdet, hvilket vil optage os i det følgende.

## 1.5 Fra New Public Management til New Public Governance

Knud Aarup, forfatteren bag *Frivillighedens velfærdssamfund*, fremhæver at det offentliges overtagelse af omfattende omsorgsforpligtelser op gennem 1950’erne og 1960’erne har været med til at forandre balancen mellem de rettigheder, som den enkelte kan gøre gældende over for samfundet og de pligter, som den enkelte har overfor samfundet. Han pointerer, at civilsamfundet er blevet mere fraværende i løsningen af velfærdsmæssige opgaver [Aarup 2011: 74-75]. Dette er om muligt én af grundene til, at man fra 1980’erne begyndte at se de offentlige serviceydelser i et andet lys. NPM blev først nævnt af Christopher Hood som nøglen til bedre levering af offentlige tjenester [Hood 1991: 3]. NPM bliver i dag ofte nævnt i forbindelse med en kritik af den offentlige sektor, hvor man gennem NPM har forsøgt at afbureaukratisere den offentlige sektor og endvidere begrænse eller privatisere produktionen af servicetilbud til borgerne. Aarup kritiserer NPM, som det dominerende forvaltningspolitiske paradigme, for at være problematisk på velfærdsområdet. Kontrol gennem afrapporteringssystemer og mangel på udvikling af en selvstændig styringstænkning har bevirket, at der i det offentlige er blevet opbygget en generel mistillidskultur til velfærdssamfundets fagprofessionelle og dets borgere [Aarup 2011: 57-59]. NPM kritiseres endvidere af en række forvaltningsforskere i debatoplægget: *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*, hvor samfundsmæssige udfordringer i form af begrænsede ressourcer, stigende forventninger og komplekse problemer kræver nye løsninger [Forvaltningspolitik.dk: 1].

Dette kan være forklaringen på, at man i dag – i et forvaltningsmæssigt perspektiv – har fokus på forskellige frivillige og offentlige aktørers interorganisatoriske samspil. I relation til dette fremhæver Wulff, at den overvejende kontrakttænkning synes erstattet af samarbejde og partnerskaber mellem offentlige institutioner og den frivillige sektor, hvilket beskrives som en udvikling fra NPM til New Public Governance (NPG), hvor frivillige organisationer bliver en medspiller i løsningen af velfærdsmæssige problemstillinger [Wulff 2013: 82-83]. I tidligere omtalte debatoplæg pointeres det i den sammenhæng:

*”En ny forvaltningspolitik skal fremme mangfoldigheden frem for ensretning i den offentlige sektor; skabe tillidsbaseret samspil frem for omkostningsfuld kontrol; styrke frem for at underkende fagprofessionel viden og erfaring; fremme tværgående samarbejde og borgerinddragelse frem for konkurrence; og skabe mere åbenhed, offentlighed og demokratisering i forhold til beslutningsprocesser, sagsbehandling og resultater.”* [Forvaltningspolitik.dk: 1].

Det er således interessant om et fokus på samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor, hvor man søger at erstatte mistillidskulturen og indgribende kontrolsystemer med tillidsbaseret samspil, afspejles i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK. Imidlertid vil vi dog jævnfør Wulff rejse spørgsmålet om, hvorvidt de frivillige organisationer overhovedet har de fornødne kompetencer og kapacitet til at indfri det partnerskab, der italesættes i en offentlig forvaltningssammenhæng [Wulff 2013: 183].

## 1.6 Institutionel isomorfi kan true den frivillige egenart

Vi må have forståelse for, at partnerskaber mellem frivillige og offentlige organisationer sandsynligvis vil tage udgangspunkt i varierende forpligtelser i løsningen af en bestemt opgave. Dette er et udtryk for, at frivillige organisationer gennem mange år har fungeret som et supplement til det offentliges tilbud. Flere frivillige organisationer er endvidere organiseret med begrænsede ressourcer gennem frivillige kræfter, hvilket påvirker mange frivillige organisationers kompetenceniveau til at kunne fremstå som professionel samarbejdspartner til det offentlige system. Lorentzen og Skov Henriksen beskriver det således:

*”(…) because of the strong membership model, most local voluntary associations rely solely on unpaid volunteers and have very scarce administrative capacities. This makes it difficult for many of them to engage in public–private partnerships and meet demands for accountability and professional solutions. As membership-driven units, they are also less affected by public demands for their activities.”* [Lorentzen & Skov Henriksen 2013: 3].

Dette efterlader os naturligt med spørgsmålet om, i hvilket omfang den frivillige sektor har de fornødne kompetencer til at indgå i et tværsektorielt samarbejde med den offentlige sektor, i forhold til løsningen af fremtidens velfærdsmæssige opgaver. Derudover en overvejelse om, hvordan et mere indgående og forpligtende samarbejde mellem frivillige og offentlige sektor vil stille den frivillige egenart. Den frivillige egenart forstås som det særlige kendetegn ved den frivillige sektor, hvor enhver borger kan engagere sig i frivilligt arbejde ud fra egne forestillinger om, hvad der er bedst for den pågældende målgruppe [Wulff 2013: 129]. Derudover handler den frivillige egenart om, at det frivillige arbejde er baseret på erfaringer, hvor udviklingen af forskellige indsatser tager udgangspunkt i de frivilliges erfarede viden og kendskab til en særlig målgruppe. Det offentlige system er, modsat det frivillige, i langt højere grad bygget op omkring formaliserede arbejdsgange, med et stærkt krav om evidens og dokumentation. Derfor er det ikke uden relevans at forestille sig, at et mere indgående partnerskab mellem den offentlige og frivillige sektor vil kræve et kompetenceløft og en professionalisering af mange frivillige organisationer. Dette hvis de skal formå at gå hånd i hånd med den offentlige sektor. Dertil kommer, at hvis samarbejdet også medfører standarder for det frivilligt udførte arbejde, vil det udfordre den særlige egenart som netop bygger på ikkeformaliserede arbejdsgange.

Anders La Cour, professor ved Copenhagen Business School, argumenterer i den forbindelse for, at et kvalitetsløft, set som en øget professionalisering af den frivillige sektor, ikke nødvendigvis vil styrke den frivillige sektor, men derimod gøre den frivillige sektor til en minikopi af det offentlige, hvortil han udtaler: *”Desværre tror jeg også, det er dét, politikerne er interesserede i – et korps af semiprofessionelle, som man kan styre på uddannelse og kvalificering.”* [Ugebreveta4.dk A]. La Cour fremhæver endvidere, at den frivillige sektor vil komme til at ligne og underlægge sig det offentliges rationaler, hvormed det særlige ved den frivillige sektor synes mistet. Wulff pointerer samme problemstilling, og beskriver, at der er en fare for, at der opstår en *institutionel* *isomorfi*, hvilket betyder, *”(…) at de frivillige organisationer kommer til at tilpasse sig deres tætte samarbejdspartner i deres organisatoriske praksis.”* [Wulff 2013: 143]. Den tætte relation kan blive et startskud til en større ændring af den frivillige sektors organisatoriske udformning.

Intentionerne omkring indgående samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor udfordrer dog ikke alene organisering og den frivillige egenart, men potentielt kan der endvidere være risiko for, at mange frivillige organisationers fortalerrolle bliver negligeret, såfremt udviklingen tager en sådan form, hvor den frivillige sektor må indpasse sig den offentlige sektors logik og styring, hvormed fokus kan forsvinde fra at tale målgruppens sag til et fokus på effektivitet og resultater [Wulff 2013: 86]. I forlængelse heraf beskriver Wulff, at den frivillige sektor kan blive presset i forhold til rollen som systemets kritiske vagthund, i perspektivet omkring at der opstår en institutionel isomorfi, kombineret med at det kan forekomme problemfyldt at kritisere en instans, som man samtidig er økonomisk afhængig af [Wulff 2013: 53]. Man kan dog pointere, at den frivillige sektor altid har været økonomisk afhængig af støtte fra offentlige midler, hvorfor det ikke er noget nyt for dem at skulle agere kritisk over for den hånd, der fodrer dem. Dette har om muligt kunnet lade sig gøre, fordi de to sektorer traditionelt har udviklet sig parallelt med hinanden. Hvis relationen mellem de to sektorer bliver en anden, i udviklingen mod mere partnerorienteret styringsformer, må man spørge sig selv, om det er muligt at udføre kritisk fortalervirksomhed overfor den samme instans, som man skal agere professionel leverandør og samarbejdspartner med. Et andet spørgsmål, som optager os i perspektivet omkring samskabelse mellem de to sektorer, er, om den offentlige sektor søger at supplere egen service eller indirekte søger at erstatte den gennem frivillige sociale tilbud, hvilket det følgende vil handle om.

## 1.7 Partnerorienteret supplement eller indirekte erstatning?

Hvis det reelle formål med mere omfattende partnerskabsaftaler mellem den frivillige og offentlige sektor betyder, at frivillige organisationer skal overtage velfærdsmæssige opgaver, hvor offentlige institutioner ikke formår at løfte deres ansvar, vil det ifølge Wulff betyde, at den frivillige sektor går fra at være et supplement til at være en erstatning for offentlige serviceydelser [Wulff 2013: 148]. Aarup argumenterer for, at den frivillige sektor i højere grad bør tænkes ind som en erstatning til offentlige serviceydelser i fremtidens velfærdsløsninger [Wulff 2013: 153]. Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde (Frivilligrådet) er dog ikke enig i Aarups betragtning, og rejste i 2008 en bekymring omkring, at velfærdsopgaver blev lagt over i hænderne på de frivillige organisationer [Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde 2008: 18-19]. Frivilligrådets betænkelighed er, at de frivillige organisationer ikke er skabt til, eller har den fornødne kompetence til at løfte de velfærdsmæssige opgaver, som risikerer at blive pålagt de frivillige organisationer [Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde 2008: 18].

Wulff beskriver i relation hertil, at det enkelte lands velfærdsstruktur har stor betydning for den frivillige sektors størrelse og karakter. Wulff argumenterer for, at *”Neddrosler staten sin sociale indsats, vil det givetvis betyde, at frivillige sociale organisationer må træde til (…)”* [Wulff 2013: 29], hvorefter han henviser til, at denne tendens ses i de angelsaksiske lande og i Centraleuropa. Han mener dermed, at en svækkelse af statens velfærdsmæssige forpligtelser vil betyde en oprejsning af den frivillige sektor, som vil gå ind og varetage flere velfærdsmæssige opgaver [Wulff 2013: 29]. Dette vil naturligt kræve et bredt engagement fra civilbefolkningen, hvilket Aarup omtaler som et moralsk-etisk paradigmeskifte, hvor man nødvendigvis må vinke farvel til ”egofesten” og i stedet forpligte sig individuelt over for samfundet og dets helhed [Aarup 2011: 90]. Torfing deler ikke denne opfattelse, og pointerer i stedet, at det modsatte vil ske, da han vurderer, at frivillighed i velfærdsarbejdet, og i den sociale indsats, forudsætter en stærk offentlig sektor:

*”Der er lande, hvor man har gjort det, som man frygter herhjemme. England er et godt eksempel. Her sagde den konservative premierminister David Cameroun, at han ville skære 20 procent i den offentlige sektor, og at det så ville fremkalde en reaktion i den civile sektor, som ville tage over. Det har ikke fundet sted. Det er videnskabeligt dokumenteret, at skærer man i den offentlige sektor, reducerer man antallet af frivillige.”* [Ugebreveta4.dk B].

Torfing tydeliggør, at en forringelse af den statslige velfærd ikke nødvendigvis betyder, at den frivillige sektor vil påtage sig et større socialt ansvar. Desuden må vi stille os kritiske overfor, hvorvidt et moralsk-etisk paradigmeskifte har fundet sted, i en sådan grad, som Aarup argumenterer for. Men uafhængigt af om den frivillige sektors indsats på velfærdsområdet skal ses som et supplement eller en erstatning forstår vi, hvorfor partnerskabet kan vække interesse i et forvaltningsmæssigt perspektiv. Tilbud iværksat af den frivillige sektor kan formodes at adskille sig fra de offentlige tilbud, da frivillige organisationer ikke på samme måde er bundet af regler og procedurer. Hermed har frivillige organisationer om muligt lettere ved at skabe kontakt til den type af borgere, som offentlige myndigheder ellers kan have svært ved at komme i kontakt med. Dette kan gøre frivillige organisationer til attraktive samarbejdspartnere til den kommunale praksis.

Det må dog overvejes, om det vil blive accepteret blandt den almene befolkning, at velfærdssamfundet slækker på sine forpligtelser over for dets borgere. Der er derfor ikke noget entydigt svar på, om den frivillige sektor vil rejse sig i støvet af velfærdsstatslige forringelser, eller om den vil gå ned sammen med den. En væsentlig erkendelse er dog, jævnfør Wulff, at den frivillige sektors rolle er under forandring og til diskussion [Wulff 2013:148], hvilket betyder, at den frivillige sektors rolle i nutidens velfærdssamfund langt fra er entydig. Selvom frivillige organisationer fortsat selv har stor indflydelse på definitionen af deres egen rolle, kan organisationerne ikke sige sig frie fra, at det forvaltningspolitiske fokus sætter andre og nye præmisser for det sociale arbejde, som frivillige organisationer udfører. Dette får betydning for det spillerum, der efterlades til de frivillige organisationer.

## 1.8 Undersøgelsesfænomenet

Vi har løbende gennem problemfeltet argumenteret for en udvikling, som kan italesættes som et muligt paradigmeskifte i den traditionelle sammensætning af staten, markedet, civilsamfundet og de almennytte foreninger. Vi har endvidere bragt eksempler på, hvilken betydning og hvilke udfordringer denne udvikling kan have for den frivillige sektor. Vi har derfor på baggrund af vores problemfelt en antagelse om, at samarbejdsrelationen mellem BBH og KK, kan anskues ud fra et større politisk fokus på samarbejde mellem de to sektorer. Heri opstår der nye forventninger til samarbejdet, som kan udfordre samarbejdsrelationen samt udfordre den frivillige sektor, blandt andet på dens rolle som udviklingslaboratorium og fortaler. Vi vil således undersøge, hvordan BBHs og KKs forskelligheder kommer til udtryk gennem forskellige og måske modsatrettede værdier, hvilket kan være afledt af, at de tilhører forskellige sektorer. Dette formoder vi kan være med til at udfordre deres samarbejdsrelation. Vi vil desuden forholde os til, hvilke udfordringer der er afledt af den formaliserede samarbejdsaftale samt henholdsvis BBHs og KKs forventninger hertil. Dette leder os frem til følgende problemformulering:

## 1.9 Problemformulering

*Hvilke udfordringer er der i samarbejdsrelationen mellem Barnets Blå Hus og Københavns Kommune?*

## 1.10 Specialets struktur

I henhold til at besvarelsen af specialets problemformulering, har vi valgt at strukturere specialet på følgende måde. I kapitel 2 præsenterer vi vores metodiske fremgangsmåde til belysningen af vores undersøgelsesfænomen. Dette gør vi først ved at forholde os til vores videnskabsteoretiske ståsted for efterfølgende at beskrive, hvordan vi mere praktisk går til undersøgelsen. I kapitel 3 introducerer vi vores teoretiske referenceramme, hvor vi karakteriserer de to sektorer ud fra særlige værdier, som er affødt af deres historiske forskelle. Vi sætter i den forbindelse fokus på særlige karaktertræk, som er kendetegnende for henholdsvis den frivillige og offentlige sektor. I kapitel 4 fremlægger vi specialets analyse. Indledningsvis forholder vi os til de teoretiske beskrevne værdier i forhold til vores empiriske materiale. Efterfølgende ser vi nærmere på samarbejdsaftalen og forventningerne hertil, for derefter at sætte fokus på modstridende holdninger til, hvor ”lige til” det er for KK at henvise til BBH. Til sidst forholder vi os til, at samarbejdet foregår på børne- og ungeområdet, og hvad det sætter af udfordringer. I kapitel 5 fremstilles de konklusioner, som vi drager på baggrund af analysen. I kapitel 6 forsøger vi i en perspektivering at forklare, hvordan udfordringerne i samarbejdet kan være et udtryk for løskobling mellem det politiske/administrative niveau og praksisniveauet i KK. Endvidere forholder vi os til, hvordan svagt definerede spilleregler for samarbejdet kan have betydning for, at der ikke sker samarbejde i praksis.

# Kapitel 2 Specialets undersøgelsesdesign

Vi vil i det følgende kapitel fremlægge vores metodiske tilgang til specialets undersøgelsesfænomen. Indledningsvis ønsker vi at redegøre for vores videnskabsteoretiske ståsted, og hvad det har af betydning for vores måde at tilgå vores undersøgelsesfænomen. Efterfølgende tager vi en mere praktisk indgangsvinkel til emnet, dette som bidrag til hvorledes vi griber specialet an.

## 2.1 Videnskabsteoretiske refleksioner

Videnskabsteori er en filosofisk disciplin, der beskæftiger sig med videnskabens metoder, forudsætninger og sandhedskriterier, og alt afhængig af, hvilke briller man tager på, vil det have betydning for, hvad man kan gøre og konkludere i sin undersøgelse. Vi har valgt ikke at lade os styre af én bestemt videnskabsteoretisk retning i argumentet om, at megen forskning indplacerer sig i mellempositioner. Det styrende for os har derfor været, hvordan kan vi undersøge udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK, og herunder, hvad der kan lade sig gøre at undersøge, så vi opnår den viden, vi er interesseret i.

### 2.1.1 Hermeneutik – en forstående tilgang til undersøgelsesfænomenet

Som studerende går vi ikke forudsætningsløse til det undersøgte fænomen. Specialets problemfelt fungerer derfor som en måde til eksplicit at argumentere for vores undersøgelsesfænomens aktualitet i form af en redegørelse af den politiske udvikling, samt hvilke udfordringer denne udvikling kan medføre for frivillige organisationer. Vi inddrager således andres og vore egne antagelser og forforståelser i problemfeltet, som er baseret på undersøgelser eller litteratur om emnet. Vi har også en erkendelse af, at vi løbende gennem undersøgelsesprocessen bliver klogere på vores undersøgelsesfænomen, hvormed vi tilegner os ny viden i en vekselvirkning mellem fortolkningen og forståelsen af vores undersøgelsesfænomen. I lyset af dette bliver hermeneutikken og nærmere den *hermeneutiske cirkel[[1]](#footnote-1)* et arbejdsinstrument og et analytisk værktøj, når vi forholder os til, hvilke forudsætninger vi er gået til undersøgelsen med, samt den gensidige vekselvirkning mellem os og vores undersøgelsesfænomen.

Hermeneutikken er en del af den fortolkende samfundsvidenskabelige praksis, som indeholder to grundlæggende betragtninger: *”(…) at forståelse og fortolkning kommer før forklaring, samt at de sociale fænomener og aktører, der studeres, er bærere af betydnings- og meningssammenhænge, og at det derfor er disse, som skal fortolkes og udlægges i en videnskabelig praksis.”* [Højberg 2013: 289]. Vi må have forståelse for, at mennesker indgår i sociale relationer, hvor talen og handlen ikke nødvendigvis er direkte oversættelig, da vi som mennesker fungerer ud fra hver vores forståelsesramme. Yderligere er de fænomener, vi studerer i socialvidenskaben, selv en del af en fortolkningsproces, forstået således, at de sociale aktører, som vi benytter som informanter, både indgår i og er fortolkere af verden [Højberg 2013: 290-291]. Hermeneutikken er dermed ikke alene et nyttigt refleksionsredskab i forhold til vores egen praksis, men endvidere i relation til at finde frem til den subjektive mening der ligger bag de tanker, følelser, intentioner, motiver og handlen, som vores informanter udtrykker i vores empiriske data.

Laila Launsø og Olaf Riepers beskrivelse af den forstående forskningstype, som ligger i forlængelse af hermeneutikken, tilbyder formålsforklaringer, der er knyttet til fortolkninger af undersøgelsesfænomenet, hvilket omtales som subjektivitetsprincippet. Subjektivitets-princippet tilsiger, at de sociale aktørers adfærd må undersøges ud fra begreber, der er knyttet til informantens opfattelse af fænomenet og ikke udelukkende fra vores begreber. For at bidrage med en formålsforklaring må vi derfor vide, hvad vores informanter tænker, hvorefter vi må fortolke vores informanters hensigter og forståelser [Launsø & Rieper 2005: 24-25]. Forståelsen af den subjektive mening bruger vi således til at afdække, hvordan henholdsvis BBH og KK går til samarbejdet. Dette sker ud fra en antagelse om, at vores informanter er præget af særlige handlingsmønstre, som kan være kontekstspecifikt bestemt, på baggrund af at de opererer i to forskellige sektorer [Launsø & Rieper 2005: 26]. Dette kan udløse et særligt værdisæt, der kan være mere eller mindre erkendt for informanterne. Dette er endvidere et argument for, at vi ikke udelukkende kan gå til vores undersøgelsesfænomen ud fra en hermeneutisk optik, hvorfor vi i det følgende vil inddrage socialkonstruktivismen.

### 2.1.2 Socialkonstruktivisme – en social konstruktion af samarbejdet

Som beskrevet har det styrende for vores videnskabsteoretiske refleksioner været, hvordan vi kan undersøge udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK. I den forbindelse har vi en formodning om, at de to aktører, henholdsvis BBH og KK, agerer ud fra hver deres sæt af værdier, der kan have betydning for udfordringerne i samarbejdsrelationen. I forlængelse heraf bliver socialkonstruktivismen et analytisk værktøj, når vi forholder os til, hvilke sociale konstruktioner der skabes i samarbejdet mellem BBH og KK.

Socialkonstruktivismen er et omdiskuteret videnskabeligt perspektiv med mange retninger. Det skal tydeliggøres, at vi benytter os af den konstruktivistiske tilgang som Klaus Rasborg beskriver som den opfattelse, hvor menneskelig viden ikke betragtes som almengyldig og evig, men derimod at den menneskelige viden præges af den konkrete sociale og kulturelle kontekst, omtalt som: *”Videns altid historiske og kulturelle specifikke karakter (…)”* [Rasborg 2013: 405]. Socialkonstruktivismen har endvidere det perspektiv, at vores viden ikke er en direkte afspejling af virkeligheden, men altid en fortolkning af denne ud fra et bestemt perspektiv, omtalt som anti-realisme [Rasborg 2013: 405]. Fælles for vores hermeneutiske og socialkonstruktivistiske tilgang er en forestilling om, at afdækningen af virkeligheden altid er en fortolkning af denne [Rasborg 2013: 431].

Socialkonstruktivismen er dermed et nyttigt refleksionsredskab i forhold til, hvordan vi kan undersøge samarbejdsrelationen mellem BBH og KK, da vi har en antagelse om, at den socialt konstruerede virkelighed vedrørende samarbejdet ikke nødvendigvis er den samme for henholdsvis BBH og KK. Dette er ud fra et argument om, at de hver især forholder sig til samarbejdet ud fra det værdisæt som knytter sig til at være henholdsvis frivillig organisation og offentlig forvaltning. Således kommer deres individuelle værdisæt til at præge den måde, hvorpå de forholder sig til, og beskriver samarbejdet. Et eksempel er samarbejdsaftalen, som kan betragtes som en social konstruktion af de forventninger, der tillægges samarbejdet, hvortil henholdsvis BBH og KK har hver deres konstruerede sandhed omkring, hvordan samarbejdet fungerer i praksis.

Vi har således redegjort for, hvordan de to videnskabsteoretiske retninger, hermeneutikken og socialkonstruktivismen præger den måde, hvorpå vi går til vores undersøgelsesfænomen. Vi vil i det følgende præsentere vores mere praktiske indgangsvinkel til specialets undersøgelsesfænomen, og reflektere over vores videnskabsteoretiske ståsted, hvor vi finder det relevant.

## 2.2 Forskningsdesign – det kontekstspecifikke casestudie

Vores forskningsdesign beskriver den overordnede måde, som vi har valgt at udforme vores undersøgelse på [Launsø & Rieper 2005: 91]. Vi har valgt at lave et casestudie, da casestudiet som design er særligt anvendeligt, hvis man har en antagelse om, at der en sammenhæng mellem det konkrete fænomen som undersøges og den kontekst, hvori dette fænomen udfolder sig [Antoft & Salomonsen 2007: 32]. Vi mener, at det kan være vanskeligt at indfange og konkretisere udfordringerne i samarbejdet mellem den frivillige og offentlige sektor på et generelt plan. Dette ud fra en formodning om, at omgivelserne og den organisatoriske sammenhæng i en given frivillig organisation og i en given kommune sætter forskelligartede forudsætninger for samarbejdet. Endvidere vil politiske prioriteringer på kommunalt niveau samt lokalområdets størrelse om muligt have betydning for, i hvor høj grad samarbejdet vægtes. Vi ser det som et naturligt valg at tage udgangspunkt i et konkret casestudie, fordi vi mener, at konteksten har betydning for det, der udspiller sig i casen, og for den konkrete samarbejdsrelation. Vi har dog samtidig en antagelse om, at samarbejdsrelationen mellem BBH og KK kan anskues i relation til et større politisk fokus på samarbejde mellem de to sektorer, hvorigennem nye forventninger til samarbejdet kan udfordre selve samarbejdsrelationen. Det er derfor centralt for os, at casestudiet har sin klare fordel i, at det kan levere konkret og kontekstafhængig viden om mennesker og samfund. Ifølge Bent Flyvbjerg er dette mere værdifuld viden i stedet for at søge efter ikkeeksisterende universelle og forudsigelige teorier [Flyvbjerg 1994: 144]. Da vi på baggrund af vores hermeneutiske og socialkonstruktivistiske udgangspunkt heller ikke søger efter en universel sandhed eller viden, ser vi casestudiet som anvendeligt, for at kunne forstå og fortolke undersøgelsesfænomenet i sin kontekst. Launsø og Rieper skriver i relation hertil, at casestudiet kan anskues som en strategi, man anvender, for at kunne studere et komplekst tilfælde [Launsø & Rieper 2005: 94]. Som det fremgår af problemfeltet, er forholdet mellem den frivillige og offentlige sektor en kompleks størrelse, hvori der indgår både muligheder, begrænsninger og potentielle konflikter. Vores argument for at vælge casestudiet, som forskningsdesign til at belyse vores undersøgelsesfænomen, er dermed for at komprimere kompleksiteten til et konkret og kontekstspecifikt tilfælde. I forlængelse heraf vil vi belyse selve valget af BBH som case.

## 2.3 Casevalg – a case of what?

Som led i vores valg af undersøgelsesfænomen prioriterede vi at lave en mindre forundersøgelse, som havde til formål, at vi blev bedre bekendt med forskellige perspektiver på samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor. I denne forundersøgelsesfase talte vi med: Frivilligt Forum, Ungdommens Røde Kors, Blå Kors Danmark, Det Sociale Netværk, og Frivilligcenter Vesterbro*.* Forundersøgelsen var medvirkende til, at vi tidligt i fasen gjorde os overvejelser om, hvilken case vi ønskede at tage udgangspunkt i. Ofte er det formålet, at den case man udvælger, repræsenterer eller relaterer sig til en større og mere generel sammenhæng [Antoft & Salomonsen 2007: 31]. Dette er også tilfældet for indeværende case, da BBHs formaliserede samarbejdsrelation med KK kan ses i relation til en generel udvikling, med et øget politisk fokus på mere indgående samarbejdsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor. BBH er et nyopstartet, frivilligt projekt, og dermed giver vores casevalg endvidere mulighed for at gøre os den overvejelse, om politiske prioriteringer om samskabelse slår igennem på et konkret praksisniveau, når der opstartes nye frivillige projekter.

I den sammenhæng bliver det væsentligt at tale om det strategiske casevalg [Flyvbjerg 1994: 149]. Udvælgelsen af en case kan begrundes i forskellige årsager, og kan være afledt af forskellige hensyn – praktiske, emotionelle eller strategiske [Antoft & Salomonsen 2007: 41]. Med afsæt i et strategisk casevalg er der fire forskellige casetyper: ekstreme cases, maksimum variation cases, kritiske cases og paradigmatiske cases [Flyvbjerg 1994: 150]. Vores casevalg er afledt af et ønske om at finde en kritisk case: *”En kritisk case defineres (…) som en case, der har strategisk betydning i forhold til en overordnet problemstilling.”* [Flyvbjerg 1994: 149]. Vi har løbende gennem problemfeltet skitseret udfordringer, der kan opstå ved en mere indgående samarbejdsrelation mellem den frivillige og offentlige sektor. Vores mål har som følge heraf været at finde et konkret frivilligt tilbud, som indgik i en formel samarbejdsrelation med den offentlige forvaltning, for på baggrund heraf at kunne analysere udfordringerne i samarbejdet. BBH er således en kritisk case set ud fra en betragtning om, at vi tager udgangspunkt i BBHs samarbejdsrelation med KK, for på denne baggrund at gøre os overvejelser om, hvorvidt disse udfordringer kunne være sigende for lignede cases. Vi arbejder dermed i en kritisk case med tesen om, at hvis bestemte forhold gør sig gældende for vores case, vil det også gøre sig gældende for andre lignende cases, hvilket giver mulighed for at udlede noget mere generelt [Flyvbjerg 1994: 148, Antoft & Salomonsen 2007: 44]. Generaliserbarhed er dog et omdiskuteret emne i relation til casestudier – beskriver den kontekstspecifikke case kun den kontekstspecifikke situation, eller tegner den et billede af noget større? Desuden er det til diskussion, hvorvidt generalisering skal være den eneste legitime metode at tilstræbe [Flyvbjerg 1994: 146-147]. Flyvbjerg argumenterer dog for, at valget af den kritiske case øger muligheden for generalisering [Flyvbjerg 1994: 151], hvorfor vi vælger den kritiske case med hovedargumentet om at kunne sige noget om lignende cases. I forlængelse af argumentation omkring casevalget, vil vi i det følgende præsentere den strategi, som ligger bag vores måde at tilgå casen.

## 2.4 En analysestrategi med en teoretisk ramme

Der er forskellige måder at gå til casen på: *”(…) casen undersøges ud fra enten et empirisk eller teoretisk afsæt i en kontekst, hvor der sker en form for social organisering.”* [Antoft & Salomonsen 2007: 32]. I den forbindelse er der fire overordnede typer af casestudier: ateoretiske, teorifortolkende, teorigenererende og teoritestende [Antoft & Salomonsen 2007: 33-34]. Disse fire typer skal ses som idealtyper, hvormed man i praksis ofte vil bruge elementer fra flere af casestudietyperne [Antoft & Salomonsen 2007: 34]. Vores udgangspunkt er et teorifortolkende casestudie, hvilket indebærer, at vi i vores casestudie vil anvende teorier som en ramme, der er med til at afgrænse casen og strukturere det empiriske materiale. Især i analysen er det hensigten, at teorien skal bidrage til at identificere mønstre i det indsamlede empiriske data [Antoft & Salomonsen 2007: 39]. Samtidig er det vigtigt at få afklaret, at målet i et teorifortolkende casestudie ikke er at generere ny teori, men i stedet at generere empirisk viden [Antoft & Salomonsen 2007: 39]. I relation til ovenstående diskussion om generalisering kan den teorifortolkende tilgang, og den dermed teoretiske ramme, give os mulighed for at diskutere, hvorvidt vores fund er af generel eller unik karakter, for på baggrund heraf at vurdere graden af generaliserbarhed [Antoft & Salomonsen 2007: 39].

For at vende tilbage til vores analysestrategi har det styrende for strategien, og vores tilrettelæggelse af undersøgelsen, været at kunne svare på vores problemformulering: *Hvilke udfordringer er der i samarbejdsrelationen mellem Barnets Blå Hus og Københavns Kommune?* I relation hertil er vi interesseret i at undersøge, hvilke værdisæt de to aktører bringer ind i samarbejdet, da forskelligartede værdier kan være en udfordring for samarbejdet, hvor det her er nødvendigt at have øje for den kontekst, der gør sig gældende for henholdsvis den frivillige og offentlige sektor. Vores undersøgelsesfænomen er således; udfordringer i samarbejdsrelationen, hvor vi i relation til undersøgelsesfænomenet har arbejdet med forskellige teoretiske begreber, der er os behjælpelig med at beskrive, hvilke værdier og kendetegn der ses hos henholdsvis BBH og KK. De begreber, vi har arbejdet med, er afledt af vores litteraturstudier og teoretiske valg, hvor vi blandt andet opererer med begreberne; udviklingslaboratorium og samskabelse. Vores analysestrategi har dermed en overvejende deduktiv tilgang, da teorien sætter rammen, og til en vis grad også er med til at styre, hvad vi leder efter i empirien [Olsen 2003: 74-75]. Argumentet for at vi ikke ensidigt har holdt os til en deduktiv tilgang er, at vi ikke har spurgt direkte ind til de teoretiske begreber, og derfor ikke brugt ord som udviklingslaboratorium eller samskabelse i vores interviewguides. Samtidig har vi haft et ønske om, at informanterne fik åbne spørgsmål, hvori der ikke lå prædefinerede temaer som baggrund for spørgsmålene, hvilket er et induktivt karaktertræk [Olsen 2003: 73]. I forlængelse heraf er vi nødt til at være opmærksomme på, at i det teorifortolkende casestudie vil valget af teori, og teoretiske begreber, altid være afhængig af forskerinteresse [Antoft & Salomonsen 2007: 41], hvorfor vores anvendte teori ikke er tilfældigt udvalgt, men derimod valgt på baggrund af de sondringer og beslutninger vi har truffet i forbindelse med casestudiet.

## 2.5 Datametoder

Casestudier er, sammenlignet med andre forskningsdesign, ofte mindre standardiserede når det kommer til metoder [Launsø & Rieper 2005: 95], og i et casestudie trækker man ofte på flere forskellige kvalitative datakilder, såsom interviews, dokumentstudier og observationsstudier [Antoft & Salomonsen 2007: 30-32]. Vi har valgt at afgrænse os til primært at anvende interviews og dokumentstudier i vores casestudie af BBH. Vi anvender ikke observationsstudier, fordi BBH er et meget lille projekt med kun to fastansatte medarbejdere, hvormed vores tilstedeværelse, i en observation, ville være så tydelig og åbenlys, at vi vurderer, at det både ville påvirke den givne situation og oprigtigheden i det, der ville udspille sig i situationen. Vi vil i det følgende præsentere de overvejelser, vi har gjort os i forbindelse med at benytte interviews og dokumenter som datakilder.

### 2.5.1 Interviews

Set i forhold til vores interviews har vi valgt at foretage kvalitative forskningsinterviews [Kvale 1998: 38-47]. Det kvalitative forskningsinterview giver mulighed for at få informanternes beskrivelse og holdning til konkrete temaer i undersøgelsesfænomenet, som skal være brugbar i vores fortolkning af den mening, som kommer til udtryk [Kvale 1998: 41]. Vi inddrager dermed informanternes subjektive betragtninger ud fra en erkendelse af, at vi er nødt til at vide, hvad de tænker, for at kunne sige noget om informanternes handlen, jævnfør det førnævnte subjektivitetsprincip [Launsø & Rieper 2005: 25]. I det kvalitative forskningsinterview er der særligt fokus på mening, hvormed vores position i forhold til hermeneutikken er et nyttigt refleksionsredskab, da de sociale aktører, der analyseres som en del af datamaterialet, er bærere af mening og betydning, hvor aktørernes forståelseshorisont er med til at danne grundlag for en fortolkning af de sociale aktørers praksis [Højberg 2013: 316].

Vi ser at vores hermeneutiske udgangspunkt kan være anvendeligt til at fortolke den mening, som ligger bag informanternes udtalelser, og at vores konstruktivistiske tilgang kan hjælpe os med at anskue, hvilken virkelighed informanterne konstruerer, og taler sig ind i. Man kan således argumentere for, at *”(…) det kvalitative interview netop siges at handle om en hermeneutisk/fænomenologisk konstruktion af viden i et livsverdensperspektiv”* [Rasborg 2013: 431]. Med udgangspunkt i det kvalitative forskningsinterview har vi valgt at foretage halvstrukturerede interviews, som styres af en interviewguide [Kvale 1998: 133-136]. Det kvalitative forskningsinterview bliver ofte beskrevet som temaorienteret, og vi ser vores interviewguides som skitser over de emner, vi ønsker at gå i dybden med. Derudover indeholder vores interviewguides overvejelser om interviewspørgsmålene sat i relation til vores forskningsspørgsmål samt teoretiske begreber [Bilag 5].

Vi har valgt at optage alle vores interviews og derefter lave en transskribering af dem. Steinar Kvale argumenterer for, at der ikke er nogle standardregler, når det kommer til transskriberingsstil, men at valget blandt andet afhænger af, hvad transskriptionerne skal bruges til [Kvale 1998: 171]. For os er det vigtigste meningen og indholdet i det sagte, og ikke den ordrette formulering eller antallet af ”øh’er” og pauser. Vi har derfor valgt en transskriberingsstil, hvor vi gengiver informanternes tale i en formel, flydende og skriftlig stil, hvortil vi har valgt at passager i interviewet, som ikke indeholder relevant information, vil blive sammenfattet og skrevet i kortere form [Kvale 1998: 171]. Valget af en mere flydende transskriberingsstil er også gjort for at yde informanterne retfærdighed, da en ordret transskribering kan bevirke, at informanternes tale kommer til at virke usammenhængende, og kan give indtryk af en dårligt formulerende person [Kvale 1998: 167].

Vi har udvalgt vores informanter med udgangspunkt i, at skulle belyse to sider af en samarbejdsrelation, hvormed der både indgår informanter fra BBH og KK. Fra BBH har vi interviewet de to lønnede og eneste fastansatte på projektet: projektlederen som er uddannet psykolog, samt projektmedarbejderen der er uddannet socialpædagog. De er vigtige informanter, da de er kilden til information omkring det værdisæt, der forekommer i BBH. BBH er en del af BKD, og derfor har vi også valgt at interviewe vicegeneralsekretæren i BKD, da han kan fortælle os om de overordnede holdninger, som BKD har i forhold til at samarbejde med offentlige myndigheder. Disse overordnede holdninger i BKD må forventes at påvirke BBH, som en del af BKD, hvorfor disse holdninger også kan være retningsgivende for BBHs værdisæt.

I KK har vi valgt at interviewe en specialkonsulent i Socialforvaltningens Børnefamilie-centres stabsenhed. Specialkonsulenten har underskrevet og forhandlet samarbejdsaftalen med BBH, og er vigtig i forhold til at forstå det offentlige værdisæt, og det tankesæt som har præget indgåelsen af aftalen. Derudover har vi også interviewet den socialfaglige koordinator i Børnefamiliecenter Amager Vest, og den behandlingsansvarlige overlæge for de fire alkoholenheder i København, som også er en del af BBHs følgegruppe. Overlægen og den socialfaglige koordinator kan begge give os viden om, hvordan samarbejdet mellem BBH og KK foregår på et konkret plan, samt hvordan BBH indtænkes som en samarbejdspartner i KK. Vi er opmærksomme på, at KK er en stor organisation, og at vi i relation hertil, kun belyser KKs handlen og værdier, ud fra tre kommunale informanter, i forhold til det konkrete samarbejde med BBH. Det skal bemærkes, at vores italesættelse af KK ikke skal forstås som repræsentativ for hele Københavns Kommune. KK er, i indeværende speciale, således kun et udsnit af Københavns Kommune, som repræsenteres af informanter som arbejder i Socialforvaltningen, under henholdsvis Børnefamiliecentrene og i alkoholenhederne, med en samarbejdsrelation til BBH.

I analysen vil alle informanter blive benævnt ved deres funktion, for eksempel den socialfaglige koordinator, projektlederen med videre, da vi i højere grad finder deres funktion mere relevant, for udfordringerne i samarbejdsrelationen, end deres person. Dette er et argument for, at vi ikke nævner vores informanter ved navns nævnelse. Valget er dog endvidere truffet på baggrund af en aftale med vores informanter om, at de kun gengives ved deres funktion.Der er dog ikke tale om, at vores informanter er anonyme. Herudover har tre af informanterne, efter ønske, haft mulighed for se specialets analyse igennem inden specialets udfærdigelse, hvor de fik mulighed for at give en tilbagemelding på det skrevne. I det følgende vil vi gøre os overvejelser om, hvordan brugen af informanter tager afsæt i vores videnskabsteoretiske udgangspunkt.

Hermeneutikken er os behjælpelig med at være bevidste omkring, at informanterne er en del af en bestemt praksis, der på forhånd indeholder fortolkninger og forståelser, hvorfor den undersøgte virkelighed vil være tillagt betydning af de pågældende aktører [Højberg 2013: 316]. Hermeneutikken fungerer som en analytisk synsvinkel, hvorfra den sociale virkelighed betragtes gennem en kvalitativ analyse, der har øje for det unikke, det kontekstafhængige og det menings- og forståelsesorienterede [Højberg 2013: 318]. Dette kan give den overvejelse, i hvor høj grad vi kan antage, at vores empiriske materiale er validt, forstået som hvorvidt det er troværdigt [Olsen 2003: 87-88]. Vi mener empirien er troværdig ud fra det perspektiv, som informanterne taler fra, hvilket om muligt ikke kan sættes lig en objektiv troværdighed, fordi dette vil kræve, at informanterne kan sætte sig ud over de bevidste såvel som ubevidste forståelser og strukturer, som de er en del af. Vi mener også, at inddragelse af dokumenter er en styrkelse af troværdigheden, da vi har mulighed for at stille informanternes udsagn op imod nedskrevne ”sandheder”. Vi må dog forholde os til, at vores informanter kan føle sig tvungne til at svare ud fra, hvad der forventes af dem i henhold til den rolle, de indtager.

### 2.5.2 Dokumenter

Udover interviews har vi også valgt at lave dokumentstudier. Når man udvælger dokumenter, er der tre forskellige strategier; tilfældig, målrettet og alt hvad du kan få fat i[Linders 2008: 475-476]. Vores udvælgelse af dokumenter har været forholdsvis målrettet, da det har knyttet sig til særlige konstruktioner og elementer, som vi ønskede at belyse, blandt andet samarbejdsrelationen, eksempelvis gennem samarbejdsaftalen, og værdier, eksempelvis gennem frivillighedspolitik og værdigrundlag. Dermed er vores udvælgelse af dokumenter sket på baggrund af, hvad vi gerne ville have fat i af dokumenter, men samtidig også ud fra hvad der var tilgængeligt, set i forhold til vores interesseområder. Hvilke dokumenter vi har brugt, vil vi præsentere løbende gennem analysen.

Overordnet set anvender vi et socialkonstruktivistisk syn i vores dokumentstudier, hvilket indebærer, at vi ser dokumenter som sociale konstruktioner og ikke som elementer af en objektiv virkelighed [Linders 2008: 476]. I et socialkonstruktivistisk perspektiv argumenterer Annulla Linders for, at man skal huske på, at dokumenter produceres til forskellige formål, til forskelligt publikum og under forskellige forhold [Linders 2008: 269]. I den forbindelse skal man gøre sig bevidst om, hvem de deltagende aktører er, hvilken virkelighed de konstruerer omkring indholdet i dokumentet og hvad det fortolkende indhold, af de udsagn der fremgår i dokumentet, er [Linders 2008: 289]. Det sidste punkt relaterer sig også til magt: *”(…) but, in general, those with more power in a relationship (e.g., police vs. criminals or government vs. citizens) are also in a better position to define – to make an audience see the relationship through their eyes – the confines of that relationship through the documents they produce.”* [Linders 2008: 471]. Det er dog vigtigt at få pointeret, at vores dokumentstudier ikke vil tage form af rene dokumentanalyser, hvor vi vil gå i detaljer omkring dokumentets oprindelse, dokumentets formål eller forfatterens hensigter. Den måde vi generelt vil anvende dokumenterne på, er til at understøtte og nuancere informanternes udtalelser, samt at holde dokumenterne op imod informanternes udtalelser. Det eneste dokument, som vi vil gå mere i dybden med, er selve samarbejdsaftalen, fordi den er central i forhold til vores undersøgelsesfænomen. I forhold til samarbejdsaftalen vil vi gå tæt på dokumentets formål, hvem der har udarbejdet dokumentet samt hvilke elementer, der fremhæves i dokumentet. Hele samarbejdsaftalen kan ses i bilag 2. Når interviewene er transskriberet og dokumenterne indsamlet, bliver der behov for et metodisk valg omkring kodningen, hvilket præsenteres i det nedenstående.

### 2.5.3 Kodning af empiri

Vores kodning af empiri tager udgangspunkt i en startkodeliste [Olsen 2003: 73-85], forstået som at de teoretiske begreber, som vi har udvalgt og fremlagt i problemfeltet, vil gå igen i en deduktiv startkodeliste, hvor vi prøver at matche empirien med forudbestemte teoretiske begreber [Olsen 2003: 73-85]. Disse teoretiske begreber knytter vi an til, som tidligere nævnt, at BBH og KK kan ses ud fra hver deres værdisæt, hvor BBHs og KKs værdier er affødt af deres tilknytning til henholdsvis den frivillige og offentlige sektor. Ud fra værdierne udspringer forskellige forståelser, som vi også har været interesseret i at indfange og kategorisere. Men denne startkodeliste har ikke været udtømmende set i relation til, at ikke alt teori har været kendt for os, inden vi indsamlede empirien. Derfor har vi måttet foretage konceptualisering. Konceptualisering er, at “noget anskues som noget” [Olsen 2003: 70-71], hvilket for os konkret betyder, at vi først laver en observation i materialet, hvor noget vigtigt eller bemærkelsesværdigt forekommer, for derefter at klassificere det eller beskrive det. Hertil har det været nødvendigt at supplere med flere teorier og teoretiske begreber end dem, vi har fremlagt i problemfeltet.

Vi har løbende gennem dette kapitel forsøgt at tydeliggøre vores metodiske valg og refleksioner for at sikre gennemsigtighed, så andre kan ”kigge os over skulderene”. Dermed skal vores gennemarbejdede undersøgelsesdesign være med til at sikre en vis grad af reliabilitet, således at tilfældige forhold ikke har haft indvirkning på undersøgelsens resultater [Olsen 2003: 88]. Efter denne metodiske gennemgang vil vi i næste kapitel præsentere vores teoretiske refleksioner.

# Kapitel 3 Specialets teoretiske refleksioner

I det følgende vil vi fremlægge vores teoretiske referenceramme, som vil danne grundlag for vores analyse af udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK. Ud fra vores problemformulering er vi interesserede i at analysere samarbejdsrelationen ud fra et perspektiv om, at der eksisterer forskellige værdisæt for henholdsvis BBH og KK. Vi vil derfor i det følgende inddrage teoretiske begreber, i relation til at kunne definere hvilke værdier, som gør sig gældende i de to sektorer. Vi har allerede i specialets problemfelt forsøgt at tegne et billede af den frivillige og offentlige sektor. I det følgende vil vi dog gå ned i en mere teoretisk fremstilling af de to sektorer, for med et teoretisk afsæt at kunne argumentere for hvilke værdier, der gør sig gældende i henholdsvis den frivillige og offentlige sektor. Vi er dog opmærksomme på, at der kan forekomme en diskrepans mellem teoretisk definerede værdier og de værdier som kommer til udtryk ved konkret handlen, og det er således først i analysen, at vi endeligt kan definere hvilke værdier og handlen, der gør sig gældende hos BBH og KK, samt hvilke værdier der gør sig gældende i deres konkrete samarbejdsrelation. Vi er samtidig, ud fra vores videnskabsteoretiske ståsted, opmærksomme på, at BBH og KK både er et produkt af værdier, samtidig med at de er medskabere af værdier, hvormed påvirkningen går begge veje. Vi ser, at nedenstående gennemgang af først den frivillige og dernæst den offentlige sektor, som væsentlig for at forstå, hvad BBH og KK er et ”produkt” af, og hvordan det afspejles i deres værdier og handlinger.

## 3.1 En forståelse af frivillige organisationer – hvorfor opstår de?

Som et led i beskrivelsen af den frivillige sektor bliver det relevant at se på, hvordan man i et teoretisk perspektiv kan erkende fremvæksten af frivillige organisationer og frivillige tilbud ud fra to forskellige teorier; heterogenitets- og interdependensteorien[Anheier 2005: 114-131, Wulff 2013: 24-26]. I de to teoriretninger kommer forklaringen om fremvæksten af frivillige tilbud også til at have betydning for relationen til den offentlige sektor.

I heterogenitetsteorien, som er formuleret af Burton Weisbrod, ses fremvæksten af frivillige organisationer og frivillige tilbud som en konsekvens af, at de offentlige tilbud ikke formår at dække borgernes behov, hvorfor de frivillige organisationer dermed må træde til og tilbyde ”lappeløsninger” for at løfte de velfærdsmæssige tilbud til borgerne [Wulff 2013: 24]. Helt overordnet antydes det, at den offentlige sektor leverer homogene tilbud til borgerne, men at borgernes behov er heterogene. De frivillige organisationer påtager sig derfor den rolle at udvide og udbygge de allerede eksisterende offentlige tilbud, hvilket får den konsekvens, at desto mindre det offentlige yder, desto mere må de frivillige organisationer yde [Anheier 2005: 121, Wulff 2013: 26]. Heri opstår også perspektivet omkring, at de frivillige organisationer prøver at udfylde velfærdsmæssige huller: *”In other words, nonprofit organizations are gap-fillers; they exist as a result of private demands for public goods not offered by the public sector.”* [Anheier 2005: 121]. I heterogenitetsteorien kommer forholdet mellem den frivillige og offentlige sektor til udtryk som et konkurrenceforhold og som et forhold præget af en potentiel konflikt, fordi de frivillige organisationer skal være opmærksomme på behov hos borgerne, som det offentlige ikke formår at dække. Efterfølgende skal de frivillige organisationer så arbejde for, at det offentlige rent faktisk påtager sig disse opgaver [Wulff 2013: 25].

Interdependensteorien tilbyder et andet perspektiv. Denne teori er formuleret af Lester Salamon, og her beskrives forholdet mellem den frivillige og offentlige sektor som et partnerskab frem for et forhold præget af konflikt, fjendskab eller konkurrence [Anheier 2005: 129]. Dette ses ved, at det offentlige i høj grad enten medfinansierer eller tilbyder finansiel støtte til frivillige organisationer. Der opstår dermed et stærkt gensidigt afhængighedsforhold mellem den frivillige og offentlige sektor:

*”Typisk er frivilligsektoren aktiv på områder, hvor den offentlige sektor endnu ikke er det. De frivillige organisationer udvikler metoder og en særlig viden, som den offentlige sektor siden hen drager nytte af. De frivillige organisationer mobiliserer politisk støtte og involverer den offentlige sektor til støtte for det ene eller andet formål. Organisationerne er simpelthen afhængige af den offentlige støtte.”* [Wulff 2013: 25].

Hermed erkendes det også, at den frivillige sektor har sine begrænsninger, og der fremhæves i interdependensteorien særligt fire områder, hvor de frivillige organisationer viser deres svagheder. For det første en ressourcemangel i form af manglende finansiel stabilitet, og for det andet et ensidigt fokus på en særlig målgruppe, hvorved andre grupper fravælges. For det tredje at organisationerne om muligt kan være styret af medlemmernes interesser, hvilket ikke nødvendigvis afspejler de bredere sociale behov, og for det fjerde ses en manglende professionalisme, som er afledt af, at det ofte er frivillige kræfter og ikke professionelle fagpersoner, der yder hjælp til målgruppen [Anheier 2005: 130-131, Wulff 2013: 25-26]. Den offentlige sektor kan dog støtte der, hvor de frivillige organisationer er svage, og i interdependensteorien beskrives det, at*”Government and the nonprofit sector complement each other and compensate each other’s strengths and weaknesses (…).”* [Anheier 2005: 131]. Salamon argumenterer for, at det er en fejl, når heterogenitetsteorien anser den frivillige sektor som adskilt fra den offentlige sektor, samt at det er en fordrejning, at de frivillige organisationer fremstilles som nogle, der leverer noget, som er bedre end det, det offentlige leverer og kan levere [Anheier 2005: 130].

I dette perspektiv bliver det interessant at undersøge i specialets analyse, om BBH er et udtryk for et velfærdsmæssigt hul eller et reelt samarbejdsprojekt. Herunder hvordan KK forholder sig til, hvad BBH kan tilbyde og levere. De teoretiske betragtninger vi gør os, på baggrund af heterogenitets- og interdependensteorien, fungerer dermed som en del af beskrivelsen af den frivillige sektor, hvor vi vil benytte os af de to teoretiske retninger, som et led i at beskrive, hvilke værdier der får betydning for BBH. Vi forstår at den funktion, som de frivillige organisationer udfylder eller påtager sig, har betydning for deres relation til det offentlige. De frivillige organisationers funktion er, udover at være påvirket af deres position i forhold til det offentlige, også præget af nogle indboende kendetegn, værdier og præmisser, som er historiske og kulturelt bestemt. Disse kendetegn vil optage os i det følgende.

## 3.2 Udviklingslaboratorium – et innovativt potentiale

Som vi beskriver i problemfeltet, har den frivillige sektor historisk set fungeret som et udviklingslaboratorium. Rollen som udviklingslaboratorium kan ifølge Wulff ses som en del af de frivillige organisationers instrumentelle rationale. Det er i denne funktion, at de frivillige organisationer fungerer som et instrument til at udvikle nye velfærdsløsninger, og bidrager dermed med en velfærdsfunktion, som ikke dækkes af det offentlige [Wulff 2013: 125]. Som beskrevet skal rollen som udviklingslaboratorium ses i lyset af, at de frivillige organisationer historisk set har fungeret parallelt med den offentlige sektor. Dette har givet mulighed for, at de frivillige organisationer har kunnet udvikle nye og innovative løsninger, som ofte er blevet inkorporeret af det offentlige. De frivillige organisationers rolle som udviklingslaboratorium er således de frivillige organisationers særlige tilgang til velfærdsløsninger samt et udtryk for forholdet til det offentlige. Set i lyset af at BBH er et metodeudviklingsprojekt, er det relevant at undersøge, hvordan BBH forholder sig til rollen som udviklingslaboratorium, samt hvordan de ser denne rolle udlevet. I dette perspektiv fungerer udviklingslaboratorium som en særlig værdi i den frivillige sektor.

Wulff argumenterer for, at rollen som udviklingslaboratorium anerkendes af den offentlige sektor, men samtidig pointerer han, at selvom de frivillige organisationer anerkendes, så har de ikke en klar defineret position i velfærdssamfundet [Wulff 2013: 10, 125]. I forlængelse heraf beskriver La Cour i et bidrag til *Klassisk og moderne organisationsteori*, at det kan være svært for de frivillige organisationer at finde deres ståsted, fordi det offentliges forventninger til de frivillige organisationer går i to vidt forskellige retninger. På den ene side efterstræber det offentlige de frivillige organisationers engagement, uberegnelighed og fleksibilitet, der tilsammen udgør organisationers innovative potentiale. Men samtidig ønsker det offentlige, at de frivillige organisationer i større grad skal opfylde det offentliges behov for stabilitet, pålidelighed og planlægning. Det får den konsekvens, at rollefordelingen, samarbejdsformer og styringsbetingelser mellem de to sektorer bliver usikre og grænserne bliver flydende. I dette skal de frivillige organisationer finde deres eget svar på, hvordan de formår at opfylde det offentliges selvmodsigende forventninger [La Cour 2014: 468-470]. Teoretisk kan vi således argumentere for, at frivillige organisationer ofte er underlagt modsatrettede forventninger fra det offentlige, og i relation til BBH bliver det væsentligt, hvordan BBH finder deres ståsted i den konkrete samarbejdsrelation med KK.

Udover rollen som udviklingslaboratorium har vi også en antagelse om, at fortalerrollen og rollen som kritisk vagthund er vigtig for at kunne beskrive, hvilke værdier der viser sig i den frivillige sektor.

## 3.3 Rollen som fortaler og kritisk vagthund

De frivillige organisationer er gennem deres fortalerrolle med til at sætte fokus på særlige områder og særlige vilkår for en bestemt målgruppe. I denne fortalerrolle ligger dermed en hensigt om at fremvise et mere nuanceret billede af sagen og målgruppens forhold [Wulff 2013: 48]. Den frivillige fortalerrolle er væsentlig i flere henseender: den er et led i de frivillige organisationers mission, der handler om at ændre forholdene for en særlig målgruppe, og samtidig har fortalerrollen betydning for de frivillige organisationers legitimitet. Uden rollen som fortaler bliver de kun et slags politisk ”kølerum”, hvor der ikke er plads til at få afløb for den sociale indignation over problematikker i det eksisterende system [Wulff 2013: 49]. Fortalerrollen er en del af de frivillige organisationers ekspressive rationale og her fungerer de frivillige organisationer som værdiplatforme, hvorigennem *”(…) borgeres sociale indignation og politiske holdninger kan komme til udtryk ved at påpege mangler i myndighedernes velfærdstilbud samt ved at give ’stemme’ til og varetage udsatte borgeres interesser.”* [Wulff 2013: 10-11].

I rollen som fortaler er der således et aspekt omkring tillid, hvor borgerne skal opleve en tillid til organisationen, og i særlig grad tillid til at organisationen rent faktisk arbejder for det, den er sat i verden for. I relation til det sociale område ses det, at borgerne har en større tillid til, at frivillige organisationer udfører sociale opgaver, frem for private virksomheder, fordi borgerne føler sig sikre på, at de frivillige organisationer ikke er drevet af profit, men derimod af et socialt og/eller moralsk formål [Anheier 2005: 124]. At frivillige organisationer ikke er drevet af profit, er ét af de fire særlige kendetegn for frivillige organisationer. De tre andre kendetegn der karakteriserer de frivillige organisationer er: at de hviler på et frivilligt grundlag og på baggrund heraf kan oprette og nedlægge sig selv, at organisationernes medlemmer frit og frivilligt har valgt deres medlemskab, samt at den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationernes virke og aktiviteter [La Cour 2014: 456, Sørensen & Torfing 2012: 5]. For at vende tilbage til tillid er det afgørende for organisationerne at bevare denne tillid fra borgerne, for fortsat at kunne retfærdiggøre deres berettigelse på området. At bevare tilliden kræver en stor gennemsigtighed, eksempelvis i henhold til hvad organisationens penge bruges til, så der ikke opstår tvivl om misbrug af midler. Tillid er dermed en væsentlig værdi, som må inddrages i beskrivelsen af den frivillige sektor [Wulff 2013: 27]. Set i relation til BBH bliver det relevant, hvordan BBH værner omkring værdien tillid i forhold til at have indgået en samarbejdsaftale med KK, hvor de skal ”tilfredsstille” både borgerne og KK.

Som vi beskrev, er det de frivillige organisationers hensigt at fremvise et nuanceret billede af en målgruppes forhold. De har også mulighed for at agere som systemets kritiske vagthund, for at gøre politikere og offentligheden opmærksom på, når noget er galt. Denne værdi er særlig for de frivillige organisationer, fordi de arbejder ud fra sociale og moralske interesser, og på den måde ikke i samme grad må tage forbehold for privatøkonomiske interesser, som offentlige instanser og private virksomheder må [Wulff 2013: 52-53]. Wulff beskriver denne værdi som vigtig for frivillige organisationer, men han erkender samtidig, at det kan være en vanskelig værdi at udføre, set i lyset af at selvom frivillige organisationer måske ikke er fuldstændig afhængige af finansiering fra det offentlige, så har den offentlige finansielle støtte ofte en stor betydning for, at de frivillige organisationer kan få det til at løbe rundt. I den henseende kan det være problematisk at være kritisk vagthund overfor den myndighed, som man samtidig ønsker økonomisk støtte fra [Wulff 2013: 53]. Ud fra dette kan man antage, som vi også fremhæver i problemfeltet, at tættere partnerskaber med det offentlige, udfordrer denne værdi i højere grad.

Wulff opererer således med to begreber i dette perspektiv: fortalerrolle og kritisk vagthund, hvilket vi vil tage med os videre og sætte i forhold til vores empiriske fund. Ovenstående begreber kan være med til at præcisere og konkretisere, både hvordan BBH formår at bevare deres frivillige identitet og samtidig hvordan BBH med deres kendetegn og særlige værdisæt stiller sig i forhold til KK i en samarbejdsrelation. Derudover ses også frivillige organisationers egenart som en del af deres ekspressive rationale, og som et led i beskrivelsen af den frivillige sektor.

## 3.4 Den særlige frivillige egenart

I sin korthed handler den frivillige egenart om, at det frivillige kan noget andet end det offentlige, hvor man ser egenart som et særligt karaktertræk, hvilket blandt andet er afledt af drivkraften bag det frivillige initiativ: *”Det moralske aspekt med værdier og normer som drivkraft adskiller frivillige organisationer fra den offentlige eller private sektor. Det er dette aspekt af engagement, som ofte betegnes som ’added value’ eller den frivillige egenart (…)”* [Wulff 2013: 40]. Udover det moralske aspekt ligger der også i den frivillige egenart, at arbejdet med en målgruppe ofte varetages af frivillige og ikke fagprofessionelle, og at baggrunden for indsatser er baseret på erfaringer frem for metoder. Det er derfor centralt i den frivillige egenart, at der ikke er én bestemt løsning på et socialt problem, hvormed arbejdet heller ikke udføres på én bestemt måde, men tager form ud fra den frivilliges erfaringer og personlige tilgang til målgruppen. Den frivillige egenart indfanger den præmis, at den frivillige sektors arbejde er mindre standardiseret end det offentliges [Wulff 2013: 130]. Det bliver dermed et kendetegn i den frivillige sektor, at man arbejder anderledes end i det offentlige, herunder forstået at man ikke arbejder ud fra metoder eller en bureaukratisk kasseinddeling, men ud fra en én-til-én relation. Vi kan derfor bruge den frivillige egenart i vores analyse til at beskrive, om der i BBH ses særlige karaktertræk, hvor de adskiller sig fra det offentlige. Og lad dette være et nøgleord til at bevæge os videre over i en beskrivelse af det særlige ved den offentlige sektor.

## 3.5 En forståelse af offentlige organisationer – styringsmedier eller værdiorienteret praksis?

I det følgende vil vi præsentere relevante teoretiske begreber, som kan være os behjælpelig med at sætte ord på karaktertræk ved den offentlige sektor. Dette er, som vi allerede har pointeret, nødvendigt for, at vi i et teoretisk perspektiv kan sætte ord på det værdisæt, som typisk kommer til udtryk gennem det offentliges virke. Vi starter med perspektivet omkring offentlige organisationer som styringsmedier.

I et bidrag til *Klassisk og moderne organisationsteori* argumenterer Niels Åkerstrøm Andersen for, at en forståelse af styringens historie er afgørende for forståelsen af offentlige organisationer, hvorom offentlige organisationer må betragtes som styringsmedier, før de nødvendigvis opfattes som organisationer. Argumentet begrundes i, at det altid vil være problematikker omkring styringen, som skaber de organisatoriske problemstillinger [Åkerstrøm Andersen 2014: 431]. I den forbindelse er styring ofte et spørgsmål om politiske prioriteringer, der både kommer til udtryk i formulerede politikker og en konkret retspraksis. I problemfeltet beskrev vi, hvordan samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor har fået stigende politisk opmærksomhed, hvilket har påvirket den traditionelle opfattelse af kombinationen mellem staten, markedet, civilsamfundet og de almennyttige foreninger. I forhold til specialets undersøgelsesfænomen kan vi betragte KK som et styringsmedie, hvilket er os behjælpeligt, når vi må forholde os til, hvorvidt formulerede politikker omhandlende samskabelse mellem de to sektorer kommer til udtryk i KKs praksis. Den offentlige forvaltning, eller mere konkret KK, kan dermed betragtes som en organisation*”(…) der via retten er koblet til det politiske system og derfor af det politiske system iagttages som organisationer, som det politiske system virker igennem.”* [Åkerstrøm Andersen 2014: 432]. Man kan i dette perspektiv forstå den offentlige sektors værdisæt i relation til politiske prioriteringer, som de offentlige velfærdsinstitutioner styres igennem.

Torben Beck Jørgensen præsenterer et andet perspektiv på offentlige organisationer i bogen *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*, hvilket er et perspektiv omkring netop værdier. Han fremhæver værdier som de mest essentielle byggesten i alle overvejelser omkring det offentliges organisering, hvor værdier kommer til udtryk gennem de principper, som skal følges, og de hensyn der må tages, når man producerer offentlige serviceydelser [Beck Jørgensen 2003 B: 11]. I relation hertil beskrives det, hvordan neoliberalismen siden 1980’erne har været medvirkende til at ændre det idealtypiske billede af den stat, som tog form i efterkrigstiden, hvor den offentlige sektors typiske vægtning af kollektivitet og solidaritet synes erstattet med værdier omkring valgfrihed og individualitet. Beck Jørgensen sætter udviklingen i forhold til samfundsvidenskabelige analysemetoder, som rational choice og public choice, og pointerer, hvordan disse metoder har haft indflydelse på den offentlige sektors organisering. Herigennem opstår en antagelse om, at mennesker grundlæggende handler ud fra egeninteresse og personlig tilfredsstillelse inden for de rammer, de befinder sig i. Dette gør ikke mennesket loyalt over for eksempelvis staten, men kun over for sig selv, hvori der også ligger et nyt menneskesyn [Beck Jørgensen 2003 B: 14-15]. Dette kan være en forklaring på den mistillidskultur, som vi beskrev i problemfeltet, som er blevet opbygget til velfærdssamfundets fagprofessionelle og dets borgere [Aarup 2011: 57-59].

Beck Jørgensens beskrivelse af de værdier der karakteriserer det offentlige, og herunder det offentliges organisering, har dog også sine begrænsninger i henhold til at kunne beskrive, hvad der kendetegner den offentlige sektors værdisæt i dag. Beck Jørgensens bog er publiceret i 2003, hvormed man kan argumentere for, at særligt finanskrisen og uhensigtsmæssigheder ved netop mistillidskulturen har sat nye forudsætninger for den offentlige sektor. Her pointerede vi, jævnfør problemfeltet, at man søger at erstatte mistillidskulturen med mere tillidsbaseret samspil, hvor man orienterer sig mod partnerskaber mellem den frivillige og offentlige sektor. Jævnfør Åkerstrøm Andersen vil man om muligt kunne argumentere for, at nye politiske prioriteringer, der kommer til udtryk gennem formulerede politikker, som Thornings-regeringens 2020-plan og en konkret retspraksis omhandlende lovpligtigt samarbejde mellem de to sektorer, har indflydelse på, at det kan være et anderledes værdisæt, som er med til definere den offentlige sektor i dag, her 11 år senere.

Beck Jørgensens perspektiv omkring særlige offentlige værdier kan dog alligevel være anvendeligt, til at kunne analysere os frem til ud fra hvilke værdier, KK går til samarbejdet, da vi senere i dette afsnit vil argumentere for, at nye styringsinstrumenter i den offentlige sektor ikke erstatter hinanden, men i stedet lægger sig oven på hinanden. Dette kan gøre den offentlige sektor til en kompleks størrelse med indre modsætningsforhold. Beck Jørgensen gør os dog samtidig opmærksomme på, at det er en ressource- og tidskrævende proces at internalisere nye styringsværdier i en organisation. Samtidig tydeliggøres det, at værdier også kan fungere som et springbræt, der legitimerer og tillader ny handling [Beck Jørgensen 2003 B: 30-31]. Det bliver interessant at se, i hvilket omfang værdien omkring samskabelse er en styrende værdi for KKs måde at gå til samarbejdet på. Vi vil dog imidlertid vende tilbage til Åkerstrøm Andersens beskrivelse af velfærdsinstitutionerne som styringsmedier for at skildre netop den kompleksitet, der kan være forbundet med at beskrive den offentlige sektor gennem en karakterisering af særlige offentlige værdier. Vi vil i det følgende forsøge at beskrive kompleksiten gennem udviklingen mod heterofone velfærdsinstitutioner.

## 3.6 Flertydige forventninger til den offentlige praksis

Åkerstrøm Andersen pointerer, at offentlige organisationer i dag ikke længere udelukkende domineres af det politiske systems styringslogik [Åkerstrøm Andersen 2014: 432]. Derimod skal offentlige organisationer navigere mellem ofte modsatrettede værdier i velfærdsinstitutionerne, hvor udviklingen mod en mere refleksiv retspraksis har bevirket, at organisationerne i højere grad præges af at være heterofone. Dette bidrager til det offentliges kompleksitet, hvor de indre grænser forskydes mellem forvaltning og velfærdspraksis i den offentlige sektor. Dette betyder, at organisationerne kan formulere flere formål og herigennem have koblinger til flere af samfundssystemets logikker på samme tid [Åkerstrøm Andersen 2014: 442-443]. Det er derfor ikke længere entydige forventninger, som systematiserer præmisvalgene i beslutningerne, da mange velfærdsinstitutioner fungerer mellem flere funktioner og hensyn på samme tid [Åkerstrøm Andersen 2014: 446]. Perspektivet omkring heterofone velfærdsinstitutioner er et perspektiv, som kan bidrage til at forklare, hvordan konteksten, og de deraf afledte hensyn, vil have betydning for de værdier, som ligger bag KKs handlinger i samarbejdet. Samtidigt er det et perspektiv på, hvordan det offentlige eventuelt formår at koble sig til den frivillige sektor på trods af, at de to sektorer opererer på forskellige historiske og kulturelle baggrunde og ud fra hver deres værdier.

Den offentlige forvaltnings kompleksitet, eksempelvis gennem heterofone velfærds-institutioner, er ifølge Åkerstrøm Andersen et resultat af den offentlige styringshistorie. Vi vil som bidrag til beskrivelsen af den offentlige sektor, og som bidrag til at kunne forstå den kompleksitet, der præger den offentlige forvaltning, kort kaste et blik på, hvordan offentlige organisationer som styringsmedier har været karakteriseret gennem de seneste hundrede års historie.

## 3.7 Fra klassisk bureaukrati til superviserende forvaltning

Styringshistorien kan skitseres gennem tre perioder: det klassiske bureaukrati, forvaltningssektoren og senest supervisionsforvaltningen fra begyndelsen af 1980’erne.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Figur 2 | Styringsform | Styringsobjekt | Styringsgrænse |
| Bureaukratiet | Regler/Kontrol | Embedsmandens adfærd | Embedsmandens selvdisciplin |
| Sektorforvaltningen | Planlægning | Den enkelte forvaltning | Forvaltningens evne til at omsætte centralt input til decentralt output |
| Supervisionsforvaltningen | Supervisering | Organisations autonomi | Organisationernes selvstændighed og egen strategiske formåen |

[Åkerstrøm Andersen 2014: 435]

Kompleksiteten skal således ses i lyset af, at de forskellige perioders karaktertræk ikke afløses af hinanden, men snarere lægger sig oven på hinanden, og bidrager til kompleksitet i de scenarier, hvor de er i konkurrence eller i modstrid med hinanden [Åkerstrøm Andersen 2014: 434-435]. Beck Jørgensen beskriver i den sammenhæng en udvikling, hvor værdier omkring demokrati – lighed, frihed, retfærdighed, solidaritet, gensidighed, åbenhed, ansvar og dialog – som giver offentlige organisationer et distinkt præg, overskygges af værdier omkring økonomi. Økonomiværdierne forstås som anti-politiske, hvorigennem den offentlige identitet trues, når det offentlige fungerer på noget, der minder om markedsvilkår [Beck Jørgensen 2003 A: 66]. Dette bliver dermed også et udtryk for hvilke værdier, der gør sig gældende set i lyset af den offentlige sektor.

Ifølge Åkerstrøm Andersen kan man om muligt forstå de værdier, der præger den offentlige forvaltning i dag, som supervisionsorienteret med et strategisk fremtidssyn i forhold til udfordringer og muligheder for den offentlige sektor. Strategien bliver afgørende for, hvad der betragtes som et problem og på hvilket niveau problemet placeres [Åkerstrøm Andersen 2014: 437]. Et politisk fokus på samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor kan i den henseende betragtes som et strategisk fremtidssyn, hvor man, i den offentlige forvaltning, forsøger at skabe nye og innovative løsninger, som skal slå igennem under omstændigheder med økonomisk afmatning og mangel på ”varme hænder”, jævnfør Sørensen og Torfing [Sørensen & Torfing 2011: 20]. I dette perspektiv er samarbejdsrelationen mellem BBH og KK måske snarere en nødvendighed end et valg, hvor det bliver interessant at forholde sig til, om BBH tænkes ind i KKs praksis som et supplement til, eller en erstatning for, de kommunale tilbud. Samarbejdsrelationen mellem de to bliver således interessant, i et perspektiv omkring, hvorvidt der er tale om et mere ligeværdigt partnerskab, hvor samarbejdet om muligt er en nødvendighed i løsningen af de velfærdsmæssige opgaver. Vi vil derfor relativt kort forholde os til magtforholdet velfærdsinstitutionerne imellem, da magtudøvelse kan have betydning for den samarbejdsaftale, som er indgået mellem BBH og KK.

## 3.8 Magt til at definere velfærdsmæssige relationer

Den offentlige forvaltning er ikke længere et klassisk bureaukrati med et ensidigt overunderordnelsesforhold, men er i stedet præget af tankesættet bag NPM, hvilket vi overordnet præsenterede i problemfeltet. Private styrings- og ledelsesmæssige principper har hermed bevirket, at grænsen mellem ensidig forvaltning og gensidighed er en tvetydig balancegang i forvaltningen. Det skal dog ikke forstås på en sådan måde, at det offentlige er blevet markedsgjort, med tværtimod, at forvaltningen ensidigt har mulighed for at bestemme, om en given relation til en anden velfærdsinstitution skal være præget af gensidighed eller i stedet fungere ensidigt. Derfor er forholdet mellem den magtoverlegne og den magtunderlegne tvetydigt og altid til forhandling, hvilket gør styringen af den offentlige sektor paradoksal, hvor man både indikerer ”gør, som jeg siger” og samtidig ”vær selvstændig” [Åkerstrøm Andersen 2014: 438-439]. Dette kan formodes at påvirke magtrelationen mellem den offentlige forvaltning og dens samarbejdspartnere, eksempelvis frivillige organisationer, hvor magtrelationen kan få en karakter af asymmetri. Det er således interessant, hvordan magtforholdet og gensidigheden mellem BBH og KK kommer til udtryk i den samarbejdsaftale, som de har indgået. Samtidig kan samarbejdsaftalen også ses i lyset af særlige værdier, der traditionelt har karakteriseret henholdsvis den frivillige og offentlige sektor, hvor det bliver interessant, hvilket værdisæt, som kommer til udtryk gennem samarbejdsaftalen, hvilket må formodes at have en betydning for, hvilke normer der lægges ned over samarbejdet.

Til trods for at magtforholdet mellem de to parter kan være karakteriseret af asymmetri, er de frivillige organisationer, i takt med de politiske prioriteringer på området, en del af den verden, der omgiver den offentlige forvaltning. Det betyder, at til trods for at forvaltningen ensidigt kan beslutte, hvorvidt en relation til en anden velfærdsmæssig organisation skal være gensidig, så er de frivillige organisationer aktører på velfærdsområdet, som den offentlige forvaltning må forholde sig til. Dette perspektiv handler om, at den offentlige forvaltning er omverdensfølsom, hvor omverdenen får betydning for de politiske beslutninger, der træffes. Vi ønsker derfor i det følgende at sætte fokus på velfærdsinstitutionerne og omverdenen i argumentet om, at det kan have en betydning for, i hvilket omfang politiske prioriteringer om samskabelse, rent faktisk implementeres i praksis.

## 3.9 Velfærdsinstitutionerne og omverdenen

Vi har beskrevet, hvordan der i velfærdsorganisationerne ikke længere stilles entydige forventninger til beslutningsprocesserne. Selve beslutningerne har dermed ligeledes opnået en vis form for kompleksitet. Peter Kjær og Morten Thanning Vendelø pointerer, at beslutningsprocesser har flere funktioner i den moderne forvaltning, hvormed beslutningsindholdet kan være sekundært [Kjær & Thanning Vendelø 2014: 106]. Beslutningsprocessen bliver ikke kun at ”tage en beslutning om noget”, men kan endvidere opfattes som en form for symbolsk handling, hvorigennem velfærdsorganisationerne forholder sig til den verden, der omgiver dem.

Beslutningsprocesser skal derfor ikke nødvendigvis forstås ud fra en snæver rationalitetsbetragtning. Beslutningsprocesserne kan således være en anledning til at motivere til kollektiv handling, bekræfte et tilhørsforhold, fordele eller omfordele ansvar og endvidere kan beslutningsprocesserne spille en legitimerende rolle, som skaber organisatorisk mening og bekræfter organisationens position og indflydelse, hvormed velfærdsinstitutionerne bliver omverdensfølsomme [Kjær & Thanning Vendelø 2014: 106, Knudsen 2014: 333]. Jesper Strandgaard Pedersen forklarer, at dette sker fordi organisationer fungerer i omgivelser, hvori der optræder socialt konstruerede forventninger om, hvordan organisationen bør fremtræde og agere i den pågældende kontekst, for at fremstå som en ”rigtig” organisation. De organisatoriske strukturer tjener derfor symbolske og, som førnævnt, legitimerende hensyn snarere end målopfyldende rationelle hensyn, som en måde hvorpå organisationens overlevelse sikres [Strandgaard Pedersen 2014: 235]. Torfing kalder denne kløft mellem formulerede og realiserede politikker for den offentlige sektors implementeringsunderskud [Torfing 2011: 124-125]. Den offentlige sektor kan dermed også ses ud fra en betragtning om, at det er en væsentlig værdi at fremstå som en ”rigtig” organisation, hvor formulerede politikker kan være af symbolsk karakter for at sikre sig overlevelse. På samme måde som vi ser, at tillid fra borgerne er en væsentlig værdi i den frivillige sektor, ser vi her, at legitimerende hensyn er en væsentlig værdi i den offentlige sektor. Både frivillige og offentlige organisationer er således omverdensfølsomme, da begge er sårbare over for, hvordan udefrakommende ser på deres praksis og virke.

I perspektivet omkring omverdensfølsomhed bliver det væsentligt at undersøge, hvorvidt orienteringen mod samarbejde kommer til at fremstå som en symbolsk eller en reel handling i KKs praksis i forhold til samarbejdet med BBH. Yderligere tydeliggør begrebet, at det kan være nødvendigt at have forståelse for, hvilken betydning forskellige forventninger til den offentlige forvaltning kan have af indvirkning på de værdier, der ligger bag den offentlige praksis. De socialt konstruerede forventninger refererer desuden til de videnskabsteoretiske refleksioner, vi har gjort os, hvor virkeligheden altid er en fortolkning ud fra et bestemt perspektiv. Socialt konstruerede forventninger til hvordan den offentlige praksis traditionelt har fungeret kan endvidere udfordre nye og innovative løsninger som samskabelse, hvor man har en tendens til ”at gøre som man plejer”. Vi vil derfor afslutningsvis kort forfølge perspektivet omkring, hvorfor det kan være svært at ændre de styringsværdier, der gør sig gældende i den offentlige sektor.

## 3.10 Nye værdier udfordres gennem vanens magt

Som beskrevet i problemfeltet argumenterer Torfing for, at lanceringen af den tidligere nævnte NPM-doktrin og den tilhørende kritik af den offentlige sektor, i princippet har været med til at fremme tanken om forandring eller innovation gennem perspektivet omkring at genopfinde den offentlige sektor. Han fremhæver blandt andet indbyrdes konkurrence, udviklingen af nye målsætninger og strategisk ledelse, som elementer der skal stå i spidsen for reformprocesser. Denne forandring beskrives af Torfing og Peter Triantafillou som NPG der – forsimplet – dækker over en tendens fra hierarkiske styreformer mod mere horisontale og decentrale former for offentlig styring, hvor *”Policy formulation and public service delivery is to be improved not by increasing fragmentation, competition and choice, but by more co-operation, negotiation and the active participation of relevant stakeholders that are envisaged to chip in with their interests, knowledge and resources.”* [Torfing & Triantafillou 2012: 5].

Denne udvikling sætter Torfing i relation til samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor og problematiserer, at der ikke sker noget samarbejde på tværs, da de to sektorer har en tendens til at opfatte dem selv hver for sig og som konkurrenter [Torfing 2011: 129-130]. Dette skal ses i relation til en fortsat stigende opmærksomhed på samskabelse og med en lovpligtig samarbejdsrelation siden årtusindskiftet, som nævnt i problemfeltet. En forklaring kan dog være velfærdsinstitutionernes sporafhængighed, hvor Torfing pointerer, at det kan forekomme nærmest umuligt at ændre den offentlige politik på kort bane [Torfing 2011: 124-125]. Endvidere er forandringen gennem denne nye styringsform i sig selv et eksempel på kompleksiteten. I lyset heraf fremhæver Torfing, hvordan administrative forandringer kan udfordres gennem en traditionel forståelse af forvaltningslæren, hvor stabilitet betragtes som et mål i sig selv, da stabilitet skaber forudsigelighed. Desuden vægter bureaukratiet nedskrevne regler og rutiner, hvilket kan sætte trænge kår for organisatoriske forandringer [Torfing 2011: 119-120]. Dette blik giver en indikation af, hvilke værdier der eftertragtes i en forvaltningsmæssig kontekst, og det er således interessant vedrørende samarbejdet mellem BBH og KK, hvorvidt de opfatter hinanden hver for sig, og hvordan dette eventuelt påvirker deres samarbejdsrelation. Det bliver desuden væsentligt om en sprogafhængighed gør sig gældende i KK, hvorigennem samarbejdet risikeres nedprioriteret.

For at opsummere har gennemgangen af henholdsvis den frivillige og offentlige sektor givet os et indblik i, hvilke særlige værdier og kendetegn der viser sig i de to sektorer. I beskrivelsen af den frivillige sektor ser vi, hvordan sektoren på sin vis kan karakteriseres gennem egne iboende værdier og kendetegn med udviklingslaboratorium, kritisk vagthund, fortalerrollen og den frivillige egenart som det styrende. Men samtidig står disse kendetegn altid i en relation til det offentlige, fordi den frivillige sektor historisk set har fungeret parallelt med det offentlige, og anskues i dette perspektiv som bærende af noget andet end det offentlige. I beskrivelsen af den offentlige sektor ser vi, hvordan kompleksitet er et grundlæggende vilkår, herunder hvordan innovative løsninger som samskabelse med den frivillige sektor kan få strenge kår af en bureaukratisk rationalitet. I den offentlige sektor er der risiko for, at værdier omkring økonomi overskygger demokratiske værdier, og der kan være langt fra retorik til konkret handling, da omverdensfølsomhed bevirker, at forskellige hensyn altid skal afvejes. Samtidig er der gennem formuleret politik skabt en virkelighed om, at frivillige organisationer skal medindtænkes i den offentlige praksis, hvilket dermed øger kompleksiteten.

Efter disse teoretiske refleksioner, der har været knyttet an til henholdsvis den frivillige og offentlige sektor, vil vi i næste kapitel bevæge os videre til vores analyse, hvor vi sætter vores teori i spil i relation til de konkrete empiriske materiale.

# Kapitel 4 Specialets analyse

I foregående kapitel pointerede vi nødvendigheden af en teoretisk beskrivelse af henholdsvis den frivillige og offentlige sektor, som bidrag til at opnå en teoretisk forståelse af de karaktertræk der er at finde i de to sektorer. Vi vil som første led i analysen, sætte vores teoretiske beskrivelser af de to sektorer over for vores empiriske materiale. Dette gør vi for at undersøge, om der er overensstemmelse mellem de teoretiske beskrevne værdier i henholdsvis den frivillige og offentlige sektor og de værdier som, mere eller mindre eksplicit, italesættes af BBH og KK. I samme anledning vil vi forholde os til, i hvilken grad samskabelse kan beskrives som en værdi for henholdsvis BBH og KK. Dernæst vil vi se nærmere på selve samarbejdsaftalen og de dertilhørende forventninger, som de to parter gør sig til samarbejdet på baggrund af aftalen. Dette vil lede os videre til en analyse af hvordan samarbejdet, og det at henvise til BBH, kan fremstå som en simpel handling for den ene part men en langt mere kompleks størrelse for den anden part. Afslutningsvis sætter vi fokus på, hvilke udfordringer det stiller, at samarbejdet foregår på børne- og ungeområdet. Løbende gennem analysen vil vi forholde os til de udfordringer vi finder i samarbejdsrelationen.

## 4.1 Barnets Blå Hus som del af den frivillige sektor

Rollen som udviklingslaboratorium beskrives i teorien som en væsentlig værdi for frivillige organisationer. Projektlederen forklarer, at de i BBH arbejder ud fra tre værdier: *”Som en del af Blå Kors er de centrale værdier nærvær, faglighed og nye muligheder.”* [Interview Projektlederen]. Disse værdier ser vi også afspejlet i BKDs vedtægter [Blå Kors vedtægter] samt i BKDs 2021-Plan, hvor nærvær, faglighed og nye muligheder bliver beskrevet som de tre grundlæggende værdier i organisationen i tillæg til deres overordnede kristne livs- og menneskesyn [Blå Kors 2021-Plan]. At nye muligheder bliver beskrevet som en central værdi, mener vi, netop kan anskues i forhold til rollen som udviklingslaboratorium, hvor det innovative islæt er en værdi, som frivillige organisationer har med sig i deres historiske bagage, hvor de traditionelt har været på forkant med at udvikle nye løsninger på socialområdet. Vicegeneralsekretæren i BKD forklarer også, at én af de centrale opgaver for BKD er, at *”(…) forsøge at regne nogle gode tilbud ud, som vore udsatte mennesker kan have gavn af.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Derudover er det et faktum, at BBH er et metodeudviklingsprojekt, og alene i den kendsgerning ligger der implicit noget innovativt: *”Vi ser også det her (BBH, red.) som et metodeudviklingsprojekt, fordi det er noget vi ønsker, at der skal komme flere af – der skal helst være 10 Barnets Blå Hus om 10 år.”* [Interview Projektlederen]. Det er ud fra dette perspektiv, at man ofte beskriver de frivillige organisationer som udviklingslaboratorier, der indtænker og avler projekter, som ikke er set før og som har en unik karakter. Det unikke i BBH fremhæves også af overlægen for alkoholenhederne: *”Jamen, jeg ser det (BBH, red.) som et unikt projekt, fordi jeg kan ikke komme i tanke om noget, der ligner det.”* [Interview Overlægen for alkoholenhederne]. Vi oplever dermed, at BBH er et udtryk for, at BKD værner om rollen som udviklingslaboratorium, hvor nytænkning og innovative muligheder er en særlig værdi for dem. I dette perspektiv bekræfter BBH samme værdi omhandlende at være et udviklingslaboratorium, som fremhæves i teorien.

I teorien beskriver vi, hvordan en fortalerrolle er et kendetegn og en væsentlig værdi for frivillige organisationer. Projektmedarbejderen fortæller, i relation til fortalerrollen, at det er hendes opfattelse, at nogle af BBHs brugere ser BBH som en allieret og kommunen som fjenden [Interview Projektmedarbejderen]. I interviewet med projektlederen berøres fortalerollen ligeledes: ”*Vi lægger meget vægt på at være en fortaler for børnene, og prøver, når vi er ude, at gøre folk opmærksomme på, at når et barn mistrives, så kan det handle om, at der er alkohol i familien.”* [Interview Projektlederen]. Det kommer også frem, at fortalerrollen er i tråd med BBHs kristne udgangspunkt om næstekærlighed: *”Det handler dybest set om at bekymre sig om den næste, som i dette tilfælde er nogle børn, der ikke kan tale for sig selv. Vi får en mulighed for det, og det synes vi, er vældig meningsfyldt.”* [Interview Projektlederen].Fortalerrollen bliver af projektlederen også italesat som noget af det, der giver arbejdet mening, og dette ser vi som en indikation på, at fortalerrollen står centralt hos BBH som en væsentlig værdi. Fortalerrollen som værdi kobles både til at BBH er et frivilligt tilbud, men har også reference til BBHs religiøse aspekt. Man kan på baggrund heraf argumentere for, at BBHs værdisæt er centreret omkring at levere et tilbud, der giver mening, og et tilbud som arbejder for at beskytte en målgruppe, der ikke kan beskytte sig selv. Vi mener, at man endvidere kan argumentere for, at BBH handler på baggrund af en godhed ud fra et altruistisk perspektiv, hvilket dermed bliver en væsentlig værdi for deres praksis. I fortalerrollen ligger yderligere et ønsket om at vise et nuanceret billede af målgruppens problemer, hvor projektmedarbejderen i relation til dette påpeger, at de i BBH arbejder for at nedbryde et tabu vedrørende børn i alkoholramte hjem [Interview Projektmedarbejderen]. Således står fortalerrollen, som i teorien, også centralt for BBH.

I teorien beskriver vi desuden, at den frivillige sektor er præget af en særlig egenart, som adskiller frivillige organisationer fra offentlige. Den frivillige egenart kan beskrives som en form for værdihelhed, der er rammesættende for frivillige organisationer, hvilket udviklingslaboratorium og fortalerrollen også er en del af. Den frivillige egenart handler dog også om selve brugen af frivillige, som i dette tilfælde er med til at gøre BBH til noget særligt set i forhold til det kommunale:

*”(…) og noget af det vi mærker mest er, at vores brugere bliver meget glade over at møde andre mennesker, der gerne vil være sammen med dem uden at få penge for det (…). De oplever sig ”villet” og værdifulde ved det, og det er noget vi (projektlederen og -medarbejderen, red.) ikke kan give dem, fordi vi får jo penge for at være her, fordi vi er ansat til det. Det er i hvert fald noget af det, det (frivillige, red.) kan tilføre”.* [Interview Projektlederen].

Projektmedarbejderen beskriver ligeledes, at de frivillige kan være med til at skabe nærvær i BBH. Både projektmedarbejderen og -lederen fremhæver, at de anerkender den offentlige indsats, og at de ikke opfatter BBH som bedre end KK. Medarbejderne i BBH fokuserer på, at de kan noget andet end det offentligt, fordi de har nogle andre rammer, og derfor kan tillade sig at være mere rummelig og fleksibel over for borgerne [Interview Projektlederen, Interview Projektmedarbejderen]. At frivillige organisationer kan noget andet end det offentlige, berører vicegeneralsekretæren i BKD også, og fremhæver, at BKD som organisation kan give *”(…) noget ekstra i forhold til hvad det offentlige selv ville kunne gøre. Det vil sige, at vi har et bestemt sæt briller på det at yde hjælp til en medborger.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Da vi beder vicegeneralsekretæren i BKD uddybe, hvad det ekstra er, svarer han: *”Det ekstra ligger i, at det er frivillige hænder.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Det bliver tydeligt, at inddragelsen af frivillige fremhæves som en væsentlig værdi, der er med til at skabe noget særligt i BBH, samt i deres organisatoriske bagland, i relation til den måde som de ønsker at møde brugerne på. BBH kommer herigennem til at forstå sig selv ud fra et værdisæt, der handler om, at de kan levere noget særligt. BBH bekræfter på sin vis værdien omhandlende en særlig frivillig egenart, men vi ser dog samtidig, at BBH adskiller sig fra den teoretiske beskrevne frivillige egenart.

BBHs praksis er ikke udelukkende baseret på frivillige erfaringer, hvilket ses ud fra to ting. For det først er der ansat uddannet personale på stedet, som man må formode arbejder ud fra en faglig, metodisk tilgang på baggrund af deres uddannelse som henholdsvis psykolog og socialpædagog. For det andet er BBH et metodeudviklingsprojekt, hvor der i sagens natur er et fokus på metode og dokumentation, hvilket bekræftes gennem projektbeskrivelsen [Bilag 1] og endvidere gennem projektlederen som forklarer, at BBHs faglighed handler om uddannet personale, uddannelse af frivillige, kvalitetssikring og dokumentation [Interview Projektlederen]. Vi bemærker, at BBHs værdier knytter sig til rummelighed og nærvær og det faktum, at frivillige hænder kan noget det offentlige ikke kan. Disse værdier står over for værdier, der omhandler faglighed/professionalisme, kvalitet og dokumentation. Ud fra vores viden om den offentlige praksis, hvor den socialfaglige koordinator og specialkonsulenten fortæller os, at nogle sagsbehandlere tvivler på de frivillige tilbuds kvaliteter [Interview Socialfaglig koordinator, Interview Specialkonsulenten], kan man henledes til at tro, at BBHs fokus på kvalitet og dokumentation, kan ses ud fra et ønske om at blive taget seriøst. BBH forsøger muligvis at tale det offentliges sprog, gennem dokumentation og metode, for at kompensere for at blive ”undervurderet”. Det kan betyde, at de frivillige tilbud i større grad bliver optaget af kvalitetssikring, metoder og evaluering, for dermed at stå bedre i relationen til det offentlige. Projektlederen fortæller i den forbindelse: *”Hvis jeg selv kunne bestemme, så skulle vi slet ikke have det (frivillige, red.), fordi hvis vi havde penge nok, kunne vi ansætte professionelle til det hele. Og når det er sagt, så skynder jeg mig at fortryde det igen, fordi der er så mange værdier i at have frivillige i forhold til dette arbejde.”* [Interview Projektlederen]. Projektlederen har måske en forestilling om, at det, at være et frivilligt tilbud, gør, at KK ikke på samme måde anerkender den indsats, de tilbyder på børne- og ungeområdet, hvilket BBH om muligt ville kunne imødekomme, hvis der kun var ansat fagprofessionelt personale i BBH, som arbejdede ud fra socialfaglige metoder. Jævnfør La Cour beskriver vi i relation hertil, at frivillige organisationers fokusering på metode kan være starten på en professionalisering af den frivillige sektor. Dette kan betyde, at den særlige frivillige egenart får svære kår, såfremt der gennem et indgående fokus på samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor opstår en institutionel isomorfi, som Wulff pointerer.

Vi bemærker i det hele taget i den benyttede litteratur, der knytter sig til den frivillige sektor, at samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor, ofte bliver beskrevet med udgangspunkt i, hvilke konsekvenser samskabelsen kan medføre for frivillige organisationer. Samskabelse bliver således i den teoretiske udlægning en værdi, som kan fører visse konsekvenser og udfordringer med sig, men til trods for, at projektlederne og -medarbejderen sagtens kan reflektere over disse potentielle udfordringer, italesætter de samskabelse i positive termer, på et overordnet plan. En forklaring kan være, at BBH har fundet frem til en måde at håndtere udfordringerne ved både at være et frivilligt tilbud og samarbejdspartner med KK, hvor dokumentation, uddannelse og metoder er blevet en integreret del af deres praksis. Vi erfarer, at samskabelse ikke i samme grad italesættes af BBH med relation til udfordringer og konsekvenser, som det gør i vores litteraturstudier. Vi må dog også have forståelse for, som projektlederen fortæller, at *”(…) dokumentation – det er også noget man skal levere, når man har fået penge til et projekt fra et ministerium.”* [Interview Projektlederen]. Herigennem tillægger BBH sig en værdi der relaterer sig til dokumentation, som et led i at leve op til de forventninger der følger med finansieringen, da det er gennem finansieringen, og dermed gennem oprettelsen af selve projektet, at de får muligheden for at udleve det værdisæt, der handler om rummelighed, godhed og nærvær. Man kan derfor om muligt overveje, at der gennem frivillige organisationers finansielle afhængighed af offentlige midler opstår en form for institutionel isomorfi, hvor BBH, i det konkrete eksempel, kommer til at ligne det offentlige gennem en internalisering af offentlige rationaler omhandlende dokumentation og metode. Dette kan man formode vil gøre det lettere for offentlige institutioner at forholde sig til BBH, da det er elementer som relaterer sig til et offentligt perspektiv.

Det er ikke alene et fokus på metode og uddannelse som adskiller BBH fra den teoretiske beskrevne frivillige egenart. BBH fortager også selektion i forhold til, hvem der kan udføre frivilligt arbejde. I den forbindelse, må man tage det forbehold, om frivillige organisationer der har med børn at gøre, vil inddrage frivillige i deres praksis uden en vis form for selektion. BBH selekterer blandt andet ud fra de frivilliges uddannelsesmæssige baggrund, og det synes at have sin berettigelse, set ud fra at de frivillige kommer til at arbejde med en udsat og sårbar gruppe af børn og voksne.

For at opsummere kan vi ud fra ovenstående analyse genfinde de værdier vi beskrev i den teoretiske gennemgang af den frivillige sektor, herunder fortalerrollen og rollen som udviklingslaboratorium. Derudover finder vi frem til, at BBH har andre særlige værdier med sig, hvor vi blandt andet har nævnt rummelighed, nærværd, godhed samt det særlige kristne fundament. Vi mangler dog at forholde os til, hvilket incitament der har været for at opstarte BBH. Vi vil derfor i det følgende belyse BBH ud fra heterogenitets- og interdependensteorien.

### 4.1.1 Barnets Blå Hus som en reaktion på et velfærdsmæssigt hul

I relation til heterogenitets- og interdependensteorien er det umiddelbart svært at placere BBH indenfor én af teorierne, da vi i empirien ser tegn, der går i begge retninger. Vores informanter omtaler dog alene BBH som et supplement, og eksempelvis fortæller projektlederen: *”Men vi (BBH, red.) er sat i verden som et supplement til de tilbud, der allerede er (…). Derfor har det været vigtigt for os hele vejen igennem, og det er det stadig, at være fleksible og finde de nicher der måtte opstå eller være.”* [Interview Projektlederen]. Informanternes direkte italesættelse af BBH som et supplement til den offentlige service er dog ikke i sig selv en indikation af, om BBH reelt set udfylder et velfærdsmæssigt hul eller er et samarbejdsprojekt, da et supplement kan forklares inden for begge teoriretninger.

På den ene side indskriver BBH sig i heterogenitetsteorien. Kort fortalt er udgangspunktet her, at frivillige tilbud udfylder et velfærdsmæssigt hul, som det offentlige ikke varetager. Både projektlederen og overlægen for alkoholenhederne fortæller, at der tidligere har været børnegrupper til børn af alkoholiserede forældre i KK, men disse grupper blev sparet væk, da kommunerne overtog alkoholbehandlingen [Interview Projektlederen, Interview Overlægen for alkoholenhederne]. KK har dog stadig et tilbud til børn af alkoholiseret forældre, som hedder ”DeDrikkerDerhjemme”, hvilket er et rådgivnings- og vejledningssted, hvor der ikke er børnegrupper eller mulighed for at møde andre i samme situation. BBH adskiller sig ved at være et møde- og værested, som i tillæg hertil har børnegrupper, udflugter og fællesarrangementer. Vi mener derfor at kunne argumentere for, at der er opstået et velfærdsmæssigt hul, da man har fjernet et velfærdsmæssigt tilbud. Dette selvom tal fra Servicestyrelsen viser, at behovet for et sådan tilbud stadig er reelt [Bilag 1]. Både projektlederen og -medarbejderen mener, at BBH kan være med til at lukke velfærdsmæssige huller, og projektlederen formulerer det således:

*”Så vi supplerer de få steder, hvor der er huller. Men vi oplever jo også, at en del ting i disse sparetider og krisetider er blevet sparet væk. Og nogle af børnefamilieenheder ser en mulighed for, at få lidt af flødeskummet tilbage, for eksempel udflugter og ferieophold og den slags ting, som vi så kan gå ind og give.”* [Interview Projektlederen].

Her får vi en fornemmelse af, at BBH i højere grad er et selvstændigt projekt i BKD, der er sat i verden for at udfylde nogle velfærdsmæssige huller, frem for at være et samarbejdsprojekt. I forlængelse heraf fortæller projektmedarbejderen, at hun også ser BBHs berettigelse ud fra, at de rent faktisk kan lukke nogle velfærdsmæssige huller: *”(…) de (KK, red.) skal kunne se nytteværdien i at have os, for hvad skal vi ellers være her for, hvis vi ikke er med til at forbedre nogle ting eller lukke nogle huller, der hvor de ikke kan.”* [Interview Projektmedarbejderen]. Der tales således ikke om at løfte en opgave i fællesskab, men derimod om at BBH skal levere noget selvstændigt, som KK ikke leverer. Både projektlederen og -medarbejderen italesætter, at BBH kan betragtes som ”flødeskummet”, hvormed BBH kan give det ekstra, der er en opgave, som KK ikke længere varetager [Interview Projektlederen, Interview Projektmedarbejderen]. KKs har således valgt ikke at tilbyde målgruppen et mødested med mulighed for børnegrupper, dette på trods af, som tidligere beskrevet, at tal fra Servicestyrelsen anslår, at 122.000 børn og unge lever i alkoholiserede hjem [Bilag 1]. Desuden viser BKDs erfaringer fra Norge at et børnestøttecenter giver god mening i forhold til målgruppen. Heraf mener vi at kunne analysere os frem til, at BBH er opstået ud fra en tanke om at udfylde et hul i velfærden. Når dette sammenholdes med, at vi tidligere har argumenteret for, at BBH værner om værdier, der knytter sig til rummelighed og godhed, tydeliggøres det, at BBH er bærere af et værdisæt, hvor deres tilgang til praksis i høj grad handler om at gøre en forskel for en særlig målgruppe: at være det ekstra, som er blevet sparet væk fra det offentlige. Dette kan få betydning for, at BBH møder KK i samarbejdet ud fra en forståelse af, at BBH leverer en indsats, som ikke dækkes af andre. Det vil derfor være nærtliggende for BBH, at deres praksis og deres tilgang til samarbejdet med KK er styret af et værdisæt, som knytter sig til rummelighed og godhed på baggrund af at levere en indsats KK ikke gør. Dette kan udfordre BBH, hvis KK ikke afspejler eller underkender BBHs værdier, da det kan komme til at betyde, at BBH må gå på kompromis med deres særlige frivillige identitet.

I empirien kan vi dog også finde steder, hvor man kan forstå BBH ud fra interdependens-teorien. Her er tanken, at kommuner og frivillige organisationer løfter opgaver i fællesskab og opvejer hinandens begrænsninger. Dette bliver tydeligt hos vicegeneralsekretæren i BKD: *”Altså den frivillige sektor kan noget, som den offentlige ikke kan, og det offentlige kan så noget, som den frivillige sektor heller ikke kan. Men vi kan noget til sammen. Partnerskaber.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD], og han uddyber: *”Ja, jeg tænker, at vi kan noget hver især (…). I mit hoved er det sådan, at to plus to det er fem.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Vicegeneralsekretæren italesætter samskabelse som en merværdi, der er mere end summen af de to dele, hvilket kan relateres til den fællesskabstanke, som er at finde i interdependensteorien. Vicegenerelsekretæren udtrykker, at man generelt i BKD ser at de to sektorer kan levere noget i fællesskab, hvor fokus er på at være partnere frem for konkurrenter, hvilket netop er et perspektiv der ses i interdependensteorien.

Selvom vi ser tendenser fra interdependensteorien hos vicegeneralsekretæren, mener vi, at vi ud fra vores empiriske fund i BBH kan analysere os frem til, at BBH udfylder et velfærdsmæssigt hul i henhold til heterogenitetsteorien. BBH kan dog have en interesse i at italesætte sig selv som et supplement for at imødekomme samarbejdsrelationen med KK. Dette kan være en forklaring på, at BBH ikke indtager en kritisk tilgang over for KK, selvom de udfylder et velfærdsmæssigt hul jævnfør heterogenitetsteorien. BBH indtager i stedet en fortalerrolle med fokus på advokering, hvor aspektet om at være kritisk hund udebliver. Udeblivelsen sker om muligt på grund af den formaliserede samarbejdsaftale, hvor det kan være svært at bide af den hånd som fodrer en, i form af henvisninger, hvorfor BBH muligvis nedtoner det kritiske aspekt, for rent faktisk at få mulighed for at udleve værdier omkring godhed, nærvær og rummelighed.

For at opsummere har vi analyseret os frem til, at BBH udfylder et velfærdsmæssigt hul. Vi formoder dog, at BBH kan have en særlig interesse i at italesætte sig som et supplement, dette kan være for i højere grad at imødekomme et samarbejde med KK. I det følgende vil vi vende blikket mod KK, og analysere os frem til, om vi i KK kan genfinde de teoretisk beskrevne værdier og kendetegn fra den offentlige sektor.

## 4.2 Københavns Kommune som del af den offentlige sektor

I den teoretiske beskrivelse af den offentlige sektor fremhævede vi, hvordan den politiske styring er afgørende for, hvad der skaber de organisatoriske problemstillinger i velfærdsinstitutionerne. Et politisk fokus på samskabelse kan betragtes som en politisk orientering, hvor man forsøger at sætte fokus på nye og innovative løsninger i forhold til de velfærdsmæssige opgaver, hvormed samskabelse italesættes som en løsning, der vinder indpas i den offentlige sektor. Specialkonsulentens arbejdsmæssige funktion i KK kan i relation hertil være et udtryk for, at man i KK forsøger at bygge bro mellem den frivillige og offentlige sektor. Specialkonsulenten beskriver, at det er hendes opgave at sørge for, at der er de nødvendige fysiske rammer til, at de frivillige organisationer kan være til stede i lokalmiljøet [Interview Specialkonsulenten]. KK skriver yderligere i deres frivillighedspolitik, at det er deres vision, at: *”Inddrage de frivillige aktivt i udviklingen af København – lokalt såvel som bydækkende. Dette skal bl.a. ske via inddragelse af frivillige i relevante udvalg, råd mv. samt ved indgåelse af samarbejds- og partnerskabsaftaler med frivillige om løsningen af relevante konkrete opgaver.”* [Københavns Kommunes Frivillighedspolitik].

Specialkonsulenten beskriver i den sammenhæng, at Socialforvaltningens fokus på at samarbejde med frivillige organisationer er et udtryk for et kommunalt og politisk opbrud i forhold til tidligere, hvor både Socialudvalget, socialborgmester Jesper Christensen og direktionen i dag er meget interesserede i, at der skal forekomme mere samarbejde med frivillige organisationer. Hun fortæller desuden, at: *”Det er en udvikling – hvis jeg ser tilbage over tid – var det før nærmest forbudt at samarbejde med de frivillige sociale organisationer, eller i hvert fald har der været en stor skepsis.”* [Interview Specialkonsulenten]. Vi forstår derfor, at samskabelse som værdi i KKs praksis ikke altid har gjort sig gældende, og det er interessant, hvorvidt et politisk fokus på mere indgående samarbejdsrelationen mellem den frivillige og offentlige sektor har været bidragende til at fjerne den skepsis, som specialkonsulenten i KK omtaler. Den socialfaglige koordinator i Børnefamiliecentret fortæller dog, da vi spørger ind til Børnefamiliecentrets samarbejde med frivillige organisationer, at:

*”Vi varetager ikke særligt meget samarbejde med frivillige organisationer. Selvom det altid er på dagsordenen øverst oppe, når man udarbejder nye strategier i forhold til socialt arbejde på børneområdet. Så siger man (ledelsen, red.) også: vi skal snart komme i gang (med samarbejdet, red.) og kontakte folk.”* [Interview Socialfaglig koordinator].

Vi må tage forbehold for, som specialkonsulenten i KK pointerer, at samarbejdet med de frivillige organisationer er noget nyt i den kommunale forvaltning. Den socialfaglige koordinators udtalelse står dog i kontrast til KKs frivillighedspolitik, hvor KK vil: *”Fremme og værdsætte det frivillige arbejde blandt kommunens ansatte.”* [Københavns Kommunes Frivillighedspolitik].

Vi efterlades med et indtryk af, at værdien omhandlende samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor kan være splittet mellem to niveauer; et politisk/administrativt niveau, hvor samskabelse som værdi italesættes, og et praksisniveau, hvor værdierne omkring samskabelse udføres. I relation hertil gør vi os den overvejelse, om der i forhold til samskabelse er tale om et implementeringsunderskud, hvor den offentlige politik ikke realiseres på praksisniveauet, hvilket kan være en udfordring vedrørende, om der rent faktisk forekommer samarbejde mellem BBH og KK. Vi bemærker yderligere, at der kan være tale om sporafhængighed, når vi ser nærmere på den socialfaglige koordinators forklaring på, hvorfor de ikke i særlig grad samarbejder med frivillige organisationer:

*”Grunden til at vi ikke gør det (samarbejder med frivillige organisationer, red.), det skyldes nok, at vi har travlt, så er det lidt svært at være opsøgende, og følge med i alle de tilbud der er. Og samtidig er vi nok også lidt dovne, så vi gør det nemmeste. Vi har en familiebehandler, vi har en kontaktperson, vi har en psykolog, så vi bruger én af dem. Så det er lidt på den måde. For det er krævende at finde ud af, hvem der gør hvad, og hvordan de (frivillige organisationer, red.) gør tingene, og hvor mange ressourcer de har.”* [Interview Socialfaglig koordinator].

Vi finder frem til, at samarbejdet umiddelbart ikke er en del af sagsbehandlernes praksis, ej heller er det, de frivillige organisationer kan tilbyde en del af sagsbehandlernes ”indsatskatalog”, hvor de i stedet benytter sig af egne psykologer, kontaktpersoner og så videre. Nok kan KK anses som et styringsmedie der, i hvert fald på et politisk/administrativt niveau, kan fremstå som supervisionsorienteret med et strategisk fremtidssyn omhandlende samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor, men praksisniveauet synes at halte efter, hvor der kan forekomme en praksisforståelse, som kan udfordre samarbejdsrelationen mellem BBH og KK. Særlige kendetegn ved den offentlige forvaltning, som implementeringsunderskud og sporafhængighed, bekræftes således gennem empirien i KK. Italesættelsen af samskabelse som en værdi på det politiske plan kan dog, i forhold til den KKs praksis, fungere som et springbræt, der jævnfør Beck Jørgensen legitimerer og tillader ny handlen for medarbejderne i KK, hvor specialkonsulenten fortæller, at samarbejdet nærmest har været opfattet som forbudt førhen [Interview Specialkonsulenten]. Dette kan være et argument for, at samarbejdet vil vokse med tiden. Imidlertid vil vi dog nøjes med at koncentrere os om, hvad der ligger bag de politiske intentioner om at italesætte samskabelse som en værdi i KKs praksis. Dette på et område, hvor vi jævnfør teorien pointerede, at det ofte er værdier omhandlende økonomi, som er styrende for, hvordan den offentlige sektor indretter sig, hvilket vi vil se nærmere på i det følgende.

### 4.2.1 Økonomi versus tillid

At et fokus på samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor er afledt af en økonomisk interesse snarere end et egentligt ønske om samarbejde mellem de to sektorer, er som forventet ikke noget, der omtales eksplicit af vores informanter. Det bliver dog tydeligt for os, da vi spørger ind til samarbejdsaftalen i interviewet med specialkonsulenten i KK, at det har været væsentligt for KK at sikre sig, at de ikke forpligter sig til noget, som de ikke burde, specielt vedrørende økonomi, og hvordan KK er forpligtet i fremtiden vedrørende samarbejdet [Interview Specialkonsulenten]. Vi forstår dermed, at det økonomiske perspektiv har haft afgørende betydning i forhold til, hvordan KKs forpligtelser er blevet formuleret i samarbejdsaftalen. Men da vi spørger ind til, om samarbejdsaftalen dermed har afgørende betydning for Socialforvaltningen, svarer specialkonsulenten:

*”(…) hvis jeg skal sige, hvad jeg mener som person – altså meget af det er jo, hvad jeg synes – så tænker jeg egentligt ikke, at det er vigtigt med en samarbejdsaftale. Altså jeg tænker jo, at der ligger så mange frivillige sociale tilbud, som bliver brugt mere eller mindre, men som kunne bruges meget bedre, - og de kunne sagtens, efter min mening, bruges uden samarbejdsaftaler.”* [Interview Specialkonsulenten].

Senere i interviewet fortæller specialkonsulenten dog, at det alligevel godt kan være en god idé at have noget på skrift omhandlende rollefordelingen, i det scenarie at der indgår økonomiske forpligtelser i samarbejdsaftalen, hvilket dog ikke er tilfældet mellem BBH og KK [Interview Specialkonsulenten]. Dette efterlader os med det indtryk, at en samarbejdsaftale alene opfattes som afgørende eller relevant, hvis der indgår et økonomisk element i aftalen. I dette perspektiv kommer værdien omkring samskabelse i relation til KKs praksis til at synes svag. Modsat kan man argumentere for, at samskabelse i sig selv kan være et udtryk for en værdi omhandlende økonomi, hvor man gennem et mere indgående samarbejde med frivillige organisationer forsøger at lette arbejdsbyrden i den offentlige sektor, og herigennem spare penge ved at flere velfærdsmæssige opgaver varetages af frivillige organisationer. Vi vil dog senere i analysen argumentere for, at BBH ikke tænkes ind i KKs ”indsatskatalog”, hvormed BBH ikke fremstår som en del af den kommunale praksis, og dermed heller ikke fremstår som et tilbud, der kan lette KKs udgiftsbyrde. Derfor har BBH, igennem samskabelse, ingen synlig økonomisk værdi for KK, og vi refererer derfor til samskabelse som en værdi for sig selv. Vi får dermed indtrykket af, at det er andre ting, som optager KK, i perspektivet omhandlende økonomi.

Som tidligere citeret skriver KK i deres frivillighedspolitik, at den aktive inddragelse af frivillige blandt andet skal ske gennem samarbejdsaftaler. Vi får dog umiddelbart indtrykket af, at det i højere grad er en økonomisk påpasselighed, som er afgørende for udformningen af samarbejdsaftaler, frem for det at ville samarbejde. Dette kan om muligt refererer tilbage til, at demokratiske værdier som blandt andet åbenhed og rummelig erstattes af værdier omhandlende økonomi, som vi beskriver i teorien. Vi må selvfølgelig have forståelse for, at man i KK ikke ukritisk kan forpligte sig økonomisk, da den offentlige praksis er bundet op på budgetter. Desuden er KK ikke alene forpligtet over for deres egen praksis, men udsat for stor mediemæssig bevågenhed i forhold til hvad skatteborgernes penge bliver brugt til. KK er dermed – i et økonomisk perspektiv – omverdensfølsom, hvilke kræver klare linjer, når det handler om økonomi.

Endvidere skal det ikke negligeres, at specialkonsulentens beskrivelse af samarbejdsaftaler som unødvendige også kan være et udtryk for hendes tillid til de frivillige organisationer, som hun stifter bekendtskab med gennem sit arbejde: *”Umiddelbart ville jeg jo ikke være nervøs for, at Barnets Blå Hus for eksempel ville agere anderledes, hvis vi ikke havde en samarbejdsaftale. Og jeg ville stadig have tillid til, hvis jeg mødte et barn og sige: Ved du hvad? Du skulle tage at gå derhen på Sundholmsvej.”* [Interview Specialkonsulenten]. Vi kan således yderligere tolke hendes holdning til samarbejdsaftalen som en indikation på, at mistillidskulturen synes erstattet med mere tillidsbaseret samspil, hvor kontrakttænkningen sættes på sidelinjen. Alligevel kommer værdien omhandlende tillid, ligesom værdien omhandlende samskabelse, til at fremstå svag i KKs praksis, da hun flere gang under interviewet fortæller, at der i den offentlige forvaltning kan forekomme en vis skepsis over for frivillige organisationer: *”(…) og det er lidt uvant for os professionelle i det offentlige system at tænke de frivillige ind.”* [Interview Specialkonsulenten]. I forlængelse heraf pointerer specialkonsulenten, at det er lettere at samarbejde med frivillige organisationer, der ligesom KK ikke kan leve med uregelmæssigheder [Interview Specialkonsulenten], hvilket vi forstår som foruroligende børnesager, som er udsat for megen mediebevågenhed. Det er dermed ikke kun en økonomisk rationalitet, der lægges ned over samarbejdet, men også juridiske værdier, hvor KK om muligt er særlig sårbar over for, hvem de oplever at skulle dele ansvaret med på børne- og ungeområdet. Dette vil vi vende tilbage til senere i analysen.

Specialkonsulenten er endvidere klar over, at samarbejdsaftalen kan have en legitimerede betydning for et frivilligt projekt og fortæller, at frivillige organisationer derfor kun kan være interesserede i samarbejde med det offentlige, fordi det vil legitimere det, de frivillige organisationer gør, hvilket potentielt også kan føre mere med sig, eksempelvis økonomi [Interview Specialkonsulenten]. Samarbejdet kommer derfor langt fra til at fremstå som et tillidsbaseret samspil men derimod som et forhold, hvor KK har mulighed for at bestemme i hvilken given situation, relationen skal være gensidig. Dette med en klar bevidsthed om, at de kan have indflydelse på, om et givent projekt ”blåstemples” blandt dets omgivelser. Således ser vi også tegn på den asymmetriske magtrelation, der kan forekomme imellem velfærdsinstitutionerne, som beskrevet i teorien. Hvis vi ser nærmere på specialkonsulentens udtalelse, hvor hun fortæller, at det er uvant for *os professionelle* i det *offentlige* *system* at tænke de frivillige ind, taler hun sig ind i et modsætningsforhold mellem de to sektorer. Dette kan være et udtryk for, at de to sektorer tænkes ind hver for sig, som Torfing pointerer. Det er således svært at få øje på reel tillid og samskabelse som en væsentlig værdi i forhold til KKs praksis. Vi pointerede dog tidligere, at værdierne omkring samskabelse i den offentlige sektor kan være splittet mellem to niveauer, hvormed der om muligt kan være forskel på, hvor dominerende samskabelse er som værdi på et politisk/administrativt niveau og på praksisniveau. Et eksempel på dette argument er, når den socialfaglige koordinator svarer på vores spørgsmål om, hvorledes han i sin position oplever, at der er fokus på samarbejde med frivillige organisationer:

*”Det er mere ledelsen, der forventer og udfordrer mig på, at jeg skal finde på noget nyt, så vi kan gøre noget for de her familier. Det handler også om, at hvis vi kunne få andre til at lave vores arbejde, så kunne vi spare en masse ting; penge, ressourcer. Så det er ledelsen der forventer, at jeg skal være kreativ.”* [Interview Socialfaglige koordinator].

Herigennem kommer værdien omkring samskabelse alene til at fremstå som betydningsfuld ud fra en økonomisk rationalitet om at spare penge. Derfor må man forstå, som tidligere pointeret, at kan man ikke spare penge på samskabelse, bliver samskabelse ikke en betydningsfuld værdi for KK. Den socialfaglige koordinator italesætter, at ledelsens forventninger handler om, at nogle andre skal lave sagsbehandlernes arbejde. Derfor kommer det strategiske fremtidssyn omhandlende samskabelse, på det politiske plan, alligevel til at synes styret af værdien omhandlende økonomi. Man kan om muligt argumentere for, at samskabelse reelt kun er af væsentlig værdi i den retoriske udlægning af samskabelse på et politisk plan, hvor samskabelse sideholdes med fælles ansvar og nytænkning, som blandt andet italesættes gennem KKs frivillighedspolitik: *”De (frivillige organisationer, red.) bidrager aktivt til at løse samfundsmæssige udfordringer og er som sådan vigtige samarbejdspartnere for det offentlige.”* [Københavns Kommunes Frivillighedspolitik]. Vi får indtrykket af, at samskabelse som værdi på et retorisk plan tjener legitimerende hensyn i forhold til den verden, som omgiver KK, hvorfor italesættelsen af samskabelse og tillid som reelle værdier i KKs praksis kan fremstå som symbolske og en reaktion på KKs omverdensfølsomhed. Praksis i KK kommer således til at fremstå komplekst og modsætningsfyldt, hvor man former en retorisk udlægning af samskabelse, som ikke i samme grad afspejles i praksis. Samskabelse italesættes som noget positivt og noget, der er af værdi, men alligevel er det værdien omhandlende økonomi, der virker som det overskyggende omdrejningspunkt, når vi kigger mellem linjerne.

For at opsummere har vi i det ovenstående analyseret os frem til, at KK bekræfter flere af de kendetegn som beskrevet i teorien vedrørende den offentlige sektor, hvor vi efterlades med et indtryk af, at samskabelse ikke har opnået gennemslagskraft i praksis, med indikationer på, at KK er præget af et implementeringsunderskud, og en sporafhængighed, hvor man foretrækker den praksis man kender. Desuden kan KK været præget af en omverdensfølsomhed, hvilket får betydning for, at samskabelse i første omgang kun har opnået en symbolsk værdi. Vi har fået et indblik i, hvilke værdier der er centrale for de to aktører, og dermed hvilke værdier, vi må formode, de går til samarbejdet med. Når vi senere i analysen går mere ind i, hvilken betydning forskellige værdier kan have for udfordringerne i samarbejdsrelationen, vil vi referere til nogle af de fund, som vi har gjort os i ovenstående gennemgang. Vi vil dog som det næste bevæge os længere ned i samarbejdsrelationen ved at tage udgangspunkt i selve samarbejdsaftalen med BBH og KK.

## 4.3 Det formaliserede samarbejde

Samarbejdsaftalen mellem BBH og KK kan ses som et sæt regler, der gør sig gældende mellem de to parter, og hvorfor samarbejdsaftalen kan opfattes som et sæt normer, der lægges ned over samarbejdet mellem BBH og KK. Af denne grund er samarbejdsaftalen en særlig interessant datakilde i henhold til at analysere, hvilke udfordringer der er i samarbejdsrelationen mellem de to aktører. Dette ud fra at udfordringerne kan referere tilbage til forskellige forventninger til, hvad der rent faktisk står i samarbejdsaftalen, eller hvad aftalen kan have af symbolsk betydning for henholdsvis BBHs og KKs praksis. Vi er opmærksomme på, at samarbejdsaftalen kan være et udtryk for en konstruererede virkelighed omhandlende samarbejdet, hvor det har en betydning, om man betragter aftalen ud fra BBHs eller KKs perspektiv. Vi vil derfor starte med at sætte fokus på, hvad der rent faktisk står i aftalen om, hvordan de gensidigt forpligter sig til samarbejdet. Dernæst vil vi analysere os frem til, hvad det er for et værdisæt, der dominerer samarbejdsaftalen, samt hvilke symbolske formål aftalen tjener for de to parter, for til sidst at sætte fokus på, hvilke forventninger der kommer til udtryk, og hvilken betydning samarbejdet har for de to aktører.

### 4.3.1 Samarbejdets sproglige form og styrende værdigrundlag

Samarbejdsaftalen blev indgået på opfordring af BKD, som henvendte sig til KK allerede i vinteren 2012, hvor projektlederen fortæller, at: *“Vi (BKD, red.) lavede et udkast til en samarbejdsaftale, som vi gennemgik nøje i flere omgange med dem og fik forhandlet på plads med de tvivlsspørgsmål, der måtte være.”* [Interview Projektlederen]. Den endelige aftale mellem BKD (som driver BBH) og KK blev dog først underskrevet i sommeren 2013 af henholdsvis specialkonsulenten og projektlederen.

Det er i det følgende ikke vores hensigt at gennemgå samarbejdsaftalen minutiøst punkt for punkt, men i stedet lægge vægt på de passager af den formulerede aftale, som kan fortælle os, hvordan de to aktører er forpligtet over for hinanden. Vi vil derfor se nærmere på et udvalg af de 10 formulerede retningsgivende punkter for indgåelsen af samarbejdet. For det første vil vi tydeliggøre samarbejdsaftalens dialogorienterede aspekt, hvor det i aftalens punkt 1 formuleres: *”Parterne aftaler en gensidig meldeforpligtelse for at sikre, at evt. uenigheder eller uklarheder i samarbejdet straks løses gennem tæt dialog.”* [Bilag 2]. For det andet vil vi desuden betone, jævnfør aftalens punkt 1, at BBH opfattes som *”(…) et – kapacitetsmæssigt eller ydelsesmæssigt – supplement af de offentlige tilbud.”* [Bilag 2], hvor BBH bestræber sig på at tilbyde følgende ydelser:

* *”Uformelle samtaler samt strukturerede samtaleforløb med børn (individuelt og i gruppe)*
* *Samtaler med forældre*
* *Fælles måltider med familier*
* *Aktiviteter og udflugter i weekender og ferier”* [Bilag 2].

Endvidere pointeres det gennem aftalens punkt 5 og 6, hvordan BBH er underlagt underretningspligt i henhold til Servicelovens bestemmelser. For det tredje vil vi fremhæve, hvordan KKs rolle blandt andet beskrives gennem aftalens punkt 3, hvor der står:

*”Kommunens forskellige instanser opfordres til at henvise relevante børn og familier i målgruppen til at bruge Barnets Blå Hus. Da Barnets Blå Hus er et lavtærskeltilbud og ikke en kommunal foranstaltning i Servicelovens forstand, har kommunen ikke det endelige ansvar for, at borgeren får et positivt udbytte af at komme der.”* [Bilag 2].

Og endelig vil vi for det fjerde fremhæve aftalens økonomiske aspekt, hvor der i aftalens punkt 9 står, at *”Barnets Blå Hus er uden faste omkostninger for kommunen i projektperioden (maj 2013-31.12.2015).”*

Samarbejdsaftalen kommer ud fra ovenstående retningsgivende punkter til at fremstå mere ret- og pligtorienteret, end egentlig samarbejdsorienteret, hvor de to aktører tænkes ind hver for sig, hvilket vi jævnfør Torfing beskriver som et argument for, at der ikke sker noget samarbejde på tværs. Projektlederen i BBH fortæller os yderligere, vedrørende forhandlingerne om samarbejdsaftalen, at: *”Blandt andet ønskede Københavns Kommune at lægge særlig vægt på, at vi var klar over, at vi havde en skærpet underretningspligt, og at vi informerede vores frivillige om det.”* [Interview Projektlederen]. Det kan være svært at få øje på det tillidsbaserede samspil, som – efter politisk ønske – skal være bidragende til at samskabe den frivillige og offentlige sektor. Selvom specialkonsulenten i KK flere gange under interviewet pointerer, *”(…) at Barnets Blå Hus kan bidrage med noget som vi, som professionelle, ikke kan (…). Der er rummelighed og rigtig mange af de aktiviteter de (BBH, red.) laver er rigtig gode til børnene i forhold til omsorg og opmærksomhed.”* [Interview Specialkonsulenten], er det to helt andre temaer, som synes at optage den kommunale indgang til samarbejde. For det første hvordan de er økonomisk forpligtet og for det andet at BBH er klart orienteret om deres underretningspligt. Vi bemærker endvidere, hvordan forventninger og retningslinjer vedrørende BBHs handlen er detaljeret bekrevet for eksempel i henhold til konkrete paragraffer vedrørende Servicelovens bestemmelser omhandlende underretnings-pligten. Derimod er KKs forpligtelser vedrørende henvisninger mere vagt formuleret, hvor man ikke ved, hvilke af de kommunale instanser der er forventede eller oplagte vejvisere til BBH. Samarbejdsaftalen får dermed et kontraktlignende udtryk, som ser KKs vej. Forklaringen kan om muligt handle om det samme aspekt, som specialkonsulenten pointerer i relation til den minutiøse gennemgang af samarbejdsaftalen, nemlig: *”(…) for at sikre, at kommunen ikke forpligter sig til noget udover, hvad de ikke burde.”* [Interview Specialkonsulenten].

Det vil dog være at tage munden for fuld at påstå, at vi ikke ser indikation på tillid. Disse tegn finder vi dog umiddelbart ikke i samarbejdsaftalen, men mere i den beskrevne proces vedrørende samarbejdsaftalen, som kommer til udtryk i interviewene. Specialkonsulenten i KK fortæller, da vi spørger ind til samarbejdsaftalen: *”(…) (Projektlederen i BBH, red.) fortalte jo meget fint om det (BBH, red.) (…) og virker tillidsvækkende og har mange års erfaring og har jo selv en professionel baggrund og har været i Blå Kors, også igennem flere år.”* [Interview Specialkonsulenten]. I den anledning spørger vi ind til, om det har en betydning, at BBH er en del af en større velkendt organisation, hvortil specialkonsulenten svarer: *”Jeg synes også, at det betyder rigtig meget, at Blå Kors Danmark er en af de gamle institutioner i Danmark – for at sige det lige ud. Så det er sådan en frivillig social organisation, som er kendt, og som har et udmærket renommé.”* [Interview Specialkonsulenten]. Senere i interviewet uddyber hun endvidere: *”Men jeg synes, at det betyder noget, altså det vægter også, at man tænker: okay, det her er også en organisation (BKD, red.), der ikke kan leve med, hvis der opstår nogle uregelmæssigheder – for at sige det lige ud.”* [Interview Specialkonsulenten]. Det kan dog være svært at svare på, om specialkonsulentens tillid vækkes af, at hun oplever et godt og veludarbejdet projekt udformet på baggrund af det frivilliges særlige værdier, eller om hendes tillid i stedet vækkes på baggrund af værdier omkring professionalisme og omverdensfølsomhed, som hun genkender fra det værdisæt, hun selv er en del af. Dette ser vi når, at specialkonsulenten lægger vægt på, at både projektlederen og -medarbejderen i BBH er professionelt uddannet, og at BKD er en større organisation, der som KK er følsom over for skandalesager, som kan true deres troværdighed. Tillid opstår derfor om muligt kun i det omfang, de to sektorer taler samme sprog.

Således kommer værdien om tillid og samskabelse i sig selv alligevel til at stå i skyggen af økonomiske og juridiske værdier. I henhold til samarbejdsaftalens økonomiske aspekt er KKs behov for at formulere, hvad de økonomisk forpligter sig til, muligt afledt af visse ulemper ved at samarbejde med frivillige organisationer, hvor specialkonsulenten i KK fortæller: *”Der kan selvfølgelig være den ulempe, at de sociale frivillige organisationer har meget store forventninger til, hvad det offentlige kan stille op til.”* [Interview Specialkonsulenten]. Den offentlige sektor er et stort organ med mange ressourcer men også mange begrænsninger, hvorfor det nødvendigvis kan være vigtigt at tegne en streg i sandet. Det synes dog ikke nødvendigvis alene at være en økonomisk rationalitet, der præger samarbejdsaftalen, men måske endvidere en værdi omhandlende jura og mere præcist den særlige lovgivning på børne- og ungeområdet vedrørende underretningspligten, som særligt dominerer aftalens retningsgivende punkter. Vi mener derfor, at kunne analysere os frem til, at det overordnet er værdisættet i den offentlige sektor, som kommer til udtryk gennem samarbejdsaftalen. Dette kan umiddelbart vække undren, når det er BKD, der har lavet udkastet til samarbejdsaftalen, hvilket vi vil søge at forklare ud fra samarbejdsaftalens symbolske formål.

### 4.3.2 Samarbejdsaftalens symbolske formål

Forklaringen kan være, at samarbejdsaftalen tjener legitimerende hensyn for BBH i forhold til omverdenen, hvorfor BBH også er omverdenfølsom. BBH har derfor om muligt en interesse i at underlægge sig den offentlige sektors værdisæt. Projektlederen i BBH fortæller:

*”Når vi er ude at holde oplæg, så er det vigtigt for os, at vi kan sige, at vi har en samarbejdsaftale. Det er selvfølgelig vigtigt, fordi det fungerer som en slags blåstempling af os. Det er en slags accept, at de (KK, red.) har tjekket os med hård hånd, og har sagt, at vi skal sørge for, at det og det er i orden (…). Så det betyder rigtig meget, at vi har den.”* [Interview Projektlederen].

Symbolsk er der således noget på spil for BBH, hvis de ikke har en samarbejdsaftale med KK. Samarbejdsaftalens legitimerende formål for BBH er specialkonsulenten i KK ikke uvidende omkring, som pointeret tidligere. Specialkonsulenten fortæller, at et frivilligt tilbud *”(…) på mange måder jo kun kan være interesseret i at samarbejde med det offentlige, fordi det legitimerer også det de gør, og det kunne måske også bringe noget mere med sig. Altså et endnu tættere samarbejde, økonomi og så videre.”* [Interview Specialkonsulenten]. Magtforholdet mellem de to parter kommer herigennem til at synes asymmetrisk, da samarbejdsaftalen kommer til at fremstå som en nødvendighed for BBH, hvor KK enerådigt beslutter, om deres relation skal være gensidig gennem en formaliseret aftale. Det kan, når alt kommer til alt, derfor være svært at få øje på, hvordan flere samarbejds- og partnerskabsaftaler, jævnfør KKs frivillighedspolitik, skal bidrage til et tillidsbaseret samspil mellem den frivillige og offentlige sektor. På den anden side er det også vigtigt at pointere, at samarbejdsaftalen kan være en beslutning om ”noget”, hvor det ”noget” er samarbejde, som skal give anledning til at motivere til kollektiv handling og bekræfte et tilhørsforhold mellem de to sektorer. På den måde spiller samarbejdsaftalen ikke en ubetydelige rolle for KK, hverken i forhold til praksisniveauet eller i forhold til KKs position til omverden. Vi pointerer, jævnfør Beck Jørgensen, at det er en ressource- og tidskrævende proces at internalisere nye styringsværdier i en organisation, men at nye værdier – som samskabelse – samtidig kan fungere som et springbræt, der legitimerer og tillader ny handling på praksisniveau. Samarbejdsaftalen kan således godt være indgået ud fra et ønske om at muliggøre et større samarbejde mellem de to sektorer. Aftalen mellem BBH og KK kan dermed være afgørende for, at praksisniveauet åbner op for BBH, og tænker dem ind i deres daglige praksis på børne- og ungeområdet. Endvidere tjener samarbejdsaftalen også et legitimerede formål for KK som et symbol på den samskabelse, som de gennem deres frivillighedspolitik proklamerer at sætte fokus på og handle efter. Derfor vil vi til slut sætte fokus på de faktiske forventninger til samarbejdet, både på baggrund af de formulerede retningslinjer, men også på baggrund af aftalens symbolske formål.

### 4.3.3 Hvilke forventninger gør de sig til aftalen

I BBHs projektbeskrivelse formuleres det, at *”Der lægges vægt på tværfagligt samarbejde med de relevante forvaltninger i kommunen eller med private aktører.”* [Bilag 1]. Endvidere står der, at *”Hovedparten af de børn og familier, der skal benytte støttecentret, forventes henvist via kommunale medarbejdere (…)”* [Bilag 1]. Vi finder, at BBHs særlige aktie i samarbejdsaftalen er, at KK lever op til deres forpligtelse, og henviser til tilbuddet. KKs særlige aktie består derimod i at gøre BBH opmærksom på den skærpede underretningspligt, om muligt på grund af at børne- og ungeområdet er et særligt følsomt område for KK, der kan give uhensigtsmæssig opmærksomhed, hvis et omsorgssvigtet barn ikke får den rette indsats. Vi har således at gøre med et fænomen, som ser grundlæggende forskelligt ud fra to positioner. BBHs forventninger til samarbejdet indtager en moralsk karakter, da KKs instanser alene *opfordres* til at henvise til BBH, hvorimod KKs forventninger har en juridisk karakter, der *forpligter* BBH gennem lovgivningen på området [Bilag 2]. Forpligtelserne og forventningerne mellem de to aktører taler dermed ikke samme sprog. Det er således svage moralske forpligtelser, som står over for stærke juridiske forpligtelser. Noget andet er, når vi undersøger nærmere, hvordan de to parter italesætter samarbejdsaftalen og deres forventninger til selve samarbejdet.

Vi har tidligere beskrevet specialkonsulentens personlige holdning til, at samarbejdsaftaler ikke er en nødvendighed, som sådan [Interview Specialkonsulenten]. Det samme kommer til udtryk i interviewet med den socialfaglige koordinator, hvor vi spørger ind til, om de i Børnefamiliecentret foretrækker at samarbejde med de frivillige tilbud, hvor der ligger en samarbejdsaftale med KK, hvortil han svarer: *”Det er ligegyldigt. Det afhænger af den enkelte sagsbehandler, og hvordan den enkelte sagsbehandler tilrettelægger sin arbejdsgang. Nogle er gode til det her (at inddrage frivillige organisationer, red.), nogle er ikke gode til det. Det er lidt tilfældigt.”* [Interview Socialfaglig koordinator]. Vi får en klar fornemmelse af, at samarbejdsaftalen har en lille – om overhovedet nogen – betydning i forhold til sagsbehandlernes praksis. En særlig udfordring for samarbejdet er, at BBH står på den anden side og lægger stor værdi i samarbejdsaftalen, hvor projektlederen forklarer, at aftalen er en blåstempling af BBH, og at den dermed har en afgørende funktion for dem: *”Jeg kan slet ikke forestille mig, hvordan det ville være, hvis vi ikke havde den (samarbejdsaftalen, red.). Jeg synes den er næsten en livsbetingelse for os.”* [Interview Projektlederen]. Samarbejdet mellem de to aktører bygges således op på baggrund af en formel aftale, som de to aktører har et meget forskelligt syn på. Noget der italesættes som en livsbetingelse for den ene part, negligeres og kategoriseres som relativ unødvendig af den anden part, hvor KK om muligt ikke tager BBH seriøs som aktør eller som en medspiller på børne- og ungeområdet, hvilket frustrerer medarbejderne på projektet. Samarbejdet mellem BBH og KK udfordres dermed gennem en signalgivning, om at ville samarbejde og henvise, som ikke efterkommes i praksis. Særligt projektmedarbejdernes frustration er tydelig:

*”(…) vi har jo også siddet her for nyligt med nogle fra alkoholenhederne – de var herude, overlægen, en medarbejder og de er hooked på vores ide. De lover, at de gerne vil gå videre med det i de fire alkoholenheder der er i Københavns Kommune (…) Efter det møde for to måneder siden, er der ikke kommet nogle nye henvendelser, selvom de har været her, og de bliver begejstret, og siger: hold da op, I er cremen af cremen, I er flødeskummet, I er supplementet. Jeg forstår det ikke, jeg forstår det ikke, at vi ikke har haft en eneste henvisning fra Børne- og Familiecentrene her ude på Amager. Ikke én. Eller fra skolerådgiverne.”* [Interview Projektmedarbejderen].

Der forekommer altså intet synligt samarbejde mellem BBH og KK til trods for, at de har underskrevet en samarbejdsaftale. Så når projektmedarbejderen under interviewet kategoriserer samarbejdsaftalen som en proformaaftale, kan man til dels give hende ret [Interview Projektmedarbejderen]. Vi har dog gennem vores metodiske valg ikke selv haft mulighed for at undersøge, hvorvidt sagsbehandlerne i Børnefamiliecentret på Amager henviser til BBH, men både projektlederens og -medarbejderens antagelser om, at der ikke henvises til BBH, bekræftes gennem BBHs egen statistik i deres brugerevaluering, hvor de har spurgt brugerne i BBH, hvordan de er kommet i kontakt med tilbuddet. Her svarer nul procent *”gennem kommunen/sagsbehandler/jobcenter/hjemmehos’er”* [Bilag 4]. I forlængelse heraf fortæller den socialfaglige koordinator, at han kun har kendskab til én sagsbehandler, der har opfordret en familie til at benytte sig af BBHs tilbud [Interview Socialfaglig koordinator]. Projektmedarbejderen i BBH efterlyser, at nogle i KK begynder at brænde for projektet, da hun har svært ved at se, at der sker noget, hvormed hun fortæller: *”Og jeg kan bare ikke forstå, hvorfor man ikke synes, at dét her er da bare – det er et gratis tilbud for os (KK, red.). At have en ekstra handlemulighed.”* [Interview Projektmedarbejderen].

Vi kan endvidere argumentere for, at BBHs og KKs samarbejdsrelation udfordres gennem, hvordan partnerskabet med KK forventes at have en betydning for BBHs succes. Da vi spørger projektlederen i BBH, om hun mener, at samarbejdet med KK har en betydning for, at BBH bliver en succes, svarer hun: *”Det er i høj grad nødvendigt.”* [Interview Projektlederen]. Specialkonsulenten i KK beretter til samme spørgsmål: *”Nej, det mener jeg faktisk ikke. Altså jeg tænker, på en eller anden måde handler det jo om, at stedet bliver kendt.”* [Interview Specialkonsulenten]. Det paradoksale er, at specialkonsulenten senere i interviewet har en formodning om, at det netop kan være uvidenhed om BBH rundt omkring i KK, der kan være svaret på, at BBH i København har haft en lidt svær opstart [Interview Specialkonsulenten]. Vi mener, at KKs lidt laissez faire tilgang til samarbejdet på praksisniveau kan være en barriere for samarbejdet samt en barriere for at blive kendt i KK, som er specialkonsulentens eget argument for, at BBH bliver en succes.

For at opsummere er vi kommet frem til, at det særligt er det offentlige værdisæt omhandlende økonomi og jura, som dominerer samarbejdsaftalen, og hvor samarbejdsaftalen om muligt tjener et mere symbolsk formål for KK end et praktisk formål. Dette udløser nogle særlige udfordringer for samarbejdet, hvor KK i deres praksis omkring samarbejdet negligerer samarbejdsaftalens betydning, hvilket er til stor frustration for BBHs medarbejdere. Dette er udløst af, at hele BBHs virke i høj grad er bundet op på henvisninger fra KK, hvor medarbejderne i BBH oplever, at KK ikke lever op til deres forpligtelser i aftalen om at henvise til projektet. Vi har søgt at belyse, hvilke forpligtelser de to parter binder sig til gennem samarbejdsaftalen samt hvilke forventninger, det udløser. I det følgende vil vi se nærmere på, hvordan BBHs og KKs samarbejdsrelation udfordres gennem forskellige konstruerede forestillinger om, hvor ”lige til” det er at samarbejde, og hvor ”lige til” det er for KK at henvise til BBH.

## 4.4 Jamen - hvorfor henviser de ikke bare?

Vi skal i dette afsnit se nærmere på, hvordan henholdsvis BBHs og KKs værdisæt har betydning for, i hvilket lys de ser samarbejdet, og mere præcist, hvordan samarbejdet udfordres gennem forskellige opfattelser af, hvor let/kompliceret det er at samarbejde med hinanden. Indledningsvis skal det fremhæves, at både projektlederen og -medarbejderen i BBH gennem interviewene udviser forståelse for, at det offentlige er bundet af regler, som BBH ikke er. Alligevel får vi indtrykket af, som pointeret tidligere, at både projektlederen og -medarbejderen virker frustrerede over, at KK ikke lever op til forpligtelserne om at henvise til BBH. Hvor vi tidligere har pointeret, at projektmedarbejderen giver udtryk for, at hun mangler, at nogle i den kommunale forvaltning virkelig begynder at brænde for samarbejdet [Interview Projektmedarbejderen]. Når denne frustration findes hos både projektlederen og -medarbejderen, kan en forklaring være, at der er uoverensstemmelser mellem, hvor ”lige til” samarbejdet betragtes at være for henholdsvis KK og medarbejderne i BBH. Det kan dog også virke paradoksalt, hvorfor BBH ikke modtager flere brugere på baggrund af henvisninger fra KK, når både specialkonsulenten, den socialfaglige koordinator og overlægen for alkoholenhederne omtaler BBH som et godt og fornuftigt supplement til de offentlige foranstaltninger, hvor overlægen endda karakteriserer BBH som et unikt projekt, og fortæller: *”Jeg kan godt undres over, at vi ikke kan sende flere børn derover (…)”* [Interview Overlægen for alkoholenhederne]. Den socialfaglige koordinator pointerer endvidere, da vi spørger ind til, hvordan han ser det gavnligt at samarbejde med BBH: *”Der er et behov, der ikke bliver dækket, og nogle børn der bliver overset.”* [Interview Socialfaglig koordinator]. Både projektlederen og -medarbejderen fremhæver også, at BBH er blevet taget vel imod på Amager, og at deres samarbejdspartnere er positivt indstillet i forhold til, hvad BBH kan tilbyde. Dette giver om muligt projektlederen og -medarbejderen en oplevelse af, at det ligger ”lige for”, at KK henviser til BBH, fordi deres omgivelser italesætter projektet positivt og som et nødvendigt tilbud. Realiteterne er dog en anden, hvilket projektmedarbejderen gør os opmærksomme på, da hun, som tidligere nævnt, pointerer, at de i BBH ikke har haft en eneste henvisning fra Børnefamiliecentrene på Amager [Interview Projektmedarbejderen].

Hvis vi tager afsæt i et socialkonstruktivistisk udgangspunkt, kan vi muligvis forklare dette ud fra, at BBH og KK om muligt ser samarbejdet ud fra hver deres optik, dette forstået som hver deres sociale konstruktion af den virkelighed samarbejdet indtræder i. Denne til tider modsatrettede optik bliver tydelig, da vi beder projektlederen beskrive det særlige ved BBH:

*”Ja, uden at ville forklejne alt det gode, der gøres i kommunen. Fordi jeg tager virkelig hatten af for alle de mange gode tilbud der er her på Amager for børn og familier. Der gøres virkelig en stor indsats. Så det skal forstås i lyset af det, at fordi vi er en privat organisation, så er vi ikke så bundet af et system, som man kan være nødt til at være, når der er tale om et kommunalt tilbud. Man skal ikke visiteres hertil, så der skal ikke være et forfærdeligt alvorligt behov – der kan godt komme nogen, som egentlig bare er ensomme eller som har haft en historie om psykisk sygdom i familien eller hvad det kan være – de kan også godt få plads ved vores bord. Så der er en rummelighed, som vi kan tillade os som privat organisation, som kommunen ikke kan i samme grad, fordi der skal visiteres til og betales. Og når ydelserne er slut, så er de slut og så skal man ikke være der mere. Vi har en åben dør, og der er ikke nogen bagkant på, og man skal som sagt ikke visiteres. Og det gør noget ved folk, når det er en lidt anden ramme.”* [Interview Projektlederen].

Projektlederen sætter fokus på et ganske centralt element og en væsentlig forskel på BBH og KK. Medarbejderne i BBH handler ud fra et værdisæt, som er relateret til at yde omsorg og gøre noget godt for en særlig målgruppe. Derimod ligger der en langt større økonomisk rationalitet bag KKs måde at handle på, hvilket refererer tilbage til det værdisæt, vi tidligere har beskrevet. Det er i den forbindelse ikke urealistisk at forestille sig, at samme værdisæt gør sig gældende, når det handler om opfattelsen af, hvor ”lige til” det er at samarbejde med hinanden. Det at henvise til BBH er derfor muligvis en simpel handling i projektlederens og -medarbejderens perspektiv, hvilket refererer tilbage til den godhed og rummelighed, de selv handler på bagrund af, og som lægger sig op ad værdien omhandlende fortalerrollen, og missionen om at ændre forholdene for en særlig gruppe, som beskrevet jævnfør Wulff. Derfor bliver ræsonnementet måske: hvorfor henviser de ikke til os, det er en god gerning, og vi gør noget godt. Dette imødekommes nødvendigvis ikke i Børnefamiliecentret, da sagsbehandlerne handler på baggrund af en myndighedsrolle, hvor de i princippet kun er forpligtet til at handle, når der er grund til bekymring, i juridisk forstand.

Den godhed og rummelighed medarbejderne i BBH handler på baggrund af har afsæt i det frivillige værdisæt, hvilket underkendes af KK. Underkendelsen sker dog ikke gennem de kommunale informanters udtalelser om projektet, men snarere gennem en manglende kommunal handling på praksisniveau. Hvorfor det kan være svært at tænke et frivilligt tilbud ind i KKs praksis, samt hvorfor det at henvise til BBH, kan fremstå som en kompleks og ikke ”lige til” handling, vil vi se nærmere på nu.

### 4.4.1 Samarbejde kræver ressourcer og at man bryder rytmen

Værdisættet i KK tager ikke i samme grad afsæt i godhed. Selvom mange offentlige foranstaltninger er et udtryk for en god gerning, som eksempelvis § 50-undersøgelser, hvor man søger at nå frem til foranstaltninger, som skal frigøre børn fra de forhold, som giver kommunen grund til bekymring. Denne godhed er ikke på samme måde en altruistisk godhed, som er at finde i det frivilliges værdisæt. Den offentlige forvaltning tager derimod afsæt i en godhed, som er forankret i en juridisk bevidsthed på baggrund af formaliserede forpligtelser for det offentliges virke. Dette refererer tilbage til det værdisæt vi tidligere har beskrevet i den offentlige sektor, hvor vi fandt, at offentlige organisationer i høj grad er præget af kompleksitet. Man siger om muligt det ene, men gør noget andet, og der kan være forskel på den værdi, samskabelse har, når KK rent retorisk italesætter samskabelse på et politisk/administrativt plan, som for eksempel gennem deres frivillighedspolitik i forhold til praksisniveauet. Som tidligere pointeret, forklarer den socialfaglige koordinator os, at de i Børnefamiliecentret ikke samarbejder betydeligt med frivillige organisationer på trods af ledelsesmæssige forventninger om at tænke de frivillige ind [Interview Socialfaglig koordinator]. Den socialfaglige koordinator forklarer os i den sammenhæng, at det manglende samarbejde skyldes travlhed, og at samarbejdet er for omstændigt:

*”For det er krævende at finde ud af hvem der gør hvad, og hvordan de (frivillige organisationer, red.) gør tingene, og hvor mange ressourcer de har. Kan de samarbejde med os og i hvilken grad? Hvis man arbejder sammen med en frivillig organisation, ligger der også nogle vanskeligheder i, hvor meget man må dele med dem, og hvor meget man må fortælle til dem? Det må man ikke uden samtykke. Og de personer der er ansat der, er måske nogle personer der arbejder frivilligt. Så selvom familien giver samtykke til at vi må dele informationer, så går det hurtigt ud til mange personer, og så bliver det lidt svært.”* [Interview Socialfaglig koordinator].

Det at henvise til BBH bliver for KKs medarbejdere, hvis vi skal forstå den socialfaglige koordinator, ikke bare at sige: har du hørt om BBH? Det handler først og fremmest om at have tiden til at få et kendskab til de frivillige organisationer, men dernæst også om de særlige regler der gør sig gældende på området om samtykke og videregivelse af oplysninger. Det interessante er, at den socialfaglige koordinator taler sig ind i en rationalitet omhandlende KKs myndighedsrolle og en værdi omkring dokumentation, men i princippet behøver KK ikke at vidensdele med BBH for at henvise til dem. Den socialfaglige koordinator kan derfor i relation til samarbejdet med frivillige organisationer være ”forblindet” af, at medarbejderne i den kommunale forvaltning typisk møder børn, hvor der er grund til bekymring, hvilket er KKs indsatsområde. Dette er et perspektiv, som vi vil vende tilbage til senere i analysen, når vi forholder os til det særlige børne- og ungeområde.

Den socialfaglige koordinator fortæller videre, at de i Børnefamiliecentret på et tidspunkt har villet invitere de frivillige organisationer til et åbent hus for at forbedre deres kendskab til de frivillige organisationer, men dette måtte opgives på grund af den manglende tid [Interview Socialfaglig koordinator]. Hvis KK i den forbindelse skal opfattes som et styringsmedie, der skal trække i retningen af samskabelse mellem de to sektorer efter politisk ønske, efterlades vi med indtrykket af, at det er tids- og ressourcemæssige blokeringer der forudsager, at samskabelsen ikke slår igennem i praksis. Det handler om muligt ikke kun om tid og ressourcer, men også om den indstilling, der er at finde til praksis på grund af den manglende tid. Den socialfaglige koordinator pointerer, at han synes samarbejdet med frivillige organisationer er mere gavnligt, såfremt de frivillige organisationer selv opsøger KK [Interview Socialfaglige koordinator].

Den socialfaglige koordinator fremhæver dog en anden væsentlig faktor vedrørende indstillingen til praksis, som kan være medforklarende til, at en henvisning ikke bliver en simpel handling ud fra det offentliges perspektiv: *”Samtidig har vi en gruppe sagsbehandlere, der måske har vænnet sig til en bestemt arbejdsgang. De har deres rutiner. De laver undersøgelser, de laver handleplan og så går det videre til visitationen som finder ud af hvad der skal gøres”.* [Interview Socialfaglige koordinator]. Specialkonsulenten i KK forklarer samme problematik, da vi spørger ind til hendes bud på den svære opstart for BBH:

*”Måske er det netop uvidenhed rundt omkring i vores kommune, hvor de burde vide noget om det. Dels hos os selv, og dels i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Og så tror jeg også, at der måske kan være sådan en vis skepsis (…). Og nogle kan også opfatte det på den måde: jamen når det er frivilligt, jamen så er det ikke noget vi skal gøre opmærksom på, så-må-de-selv-finde-ud-af-det agtigt.”* [Interview Specialkonsulenten].

Et kommunalt manglende engagement til at tænke BBH ind som et supplement på praksisniveau, kan således være afledt af, at der blandt KKs medarbejdere overvejende handles i rutiner og ikke i nytænkning, hvor der samtidig opstår en vis skepsis over for at påtage sig endnu en arbejdsopgave som værende formidler af frivillige tilbud. I den forbindelse fortæller projektmedarbejderen i BBH, hvordan hun oplever det politiske fokus på samskabelse:

*”Altså de siger det jo, når vi mødes, i hvert fald på det der mere toplederplan, så siger de jo: jamen det er jo den vej vinden blæser, og I kommer på det rigtige tidspunkt. Og så bliver det jo italesat, at det er den vej, vi går nu, - men altså, hvis det så blev afløst af, at der var nogle som tog initiativ, eller der var nogle som henvendte sig til os eller et eller andet, eller bare henviste, så ville jeg kunne sige: jamen så ønsker man virkelig også at arbejde med de frivillige. Men måske er det bare en for travl hverdag, og de regner med, at så må de frivillige organisationer komme til os, hvis de vil noget.(…) Jeg tror ikke, at det bare er tomme ord, det tror jeg ikke. Jeg tror, at man gerne vil det, men hvordan katten gør man det? Hvad skal man stille op med det? Det er mit indtryk, men det kan også være – der bliver jo sikkert arbejdet en hel masse med det, men fra dette lille bitte vindue, så ser det sådan ud.”* [Interview Projektmedarbejderen].

Forklaringen kan imidlertid være, at der er tale om et implementeringsunderskud, hvor man ikke formår at realisere politiske intentioner omhandlende samskabelse på praksisniveau i Børnefamiliecentret. Værdimæssigt bliver samskabelse ikke nødvendigvis tomme ord, men i højere grad en symbolsk handling i stedet for en praktisk handling. Yderligere synes en sporafhængighed at gøre sig gældende, hvor man, som den socialfaglige koordinator udtrykker, arbejder ud fra rutiner og hvor sagsbehandlerne er præget af en vis dovenskab, hvormed det at henvise til BBH ikke bliver ”lige til”, da det afviger fra, hvordan man sædvanligvis handler. Samarbejdsrelationen mellem BBH og KK kommer til at fremstå langt mere kompliceret, fra KKs optik, hvor den socialt konstruerede virkelighed omhandlende samarbejdet, eller blot det at henvise til BBH, har langt flere aspekter i sig end at henvise til et godt tilbud med gode intentioner. Vi finder således frem til, hvordan signalgivningen og praksisforståelsen er en barriere for, at der ikke sker noget synligt samarbejde mellem BBH og KK. Vi finder dog også andre udfordringer.

### 4.4.2 Søgen efter stabilitet

KKs praksis i forhold til at henvise til BBH skal endvidere ses i lyset af, at KK er en del af et bureaukrati med nedskrevne regler og rutiner, der, jævnfør Torfing, efterstræber stabilitet, hvilket sætter strenge kår for organisatoriske forandringer. Den socialfaglige koordinator pointerer, at de i Børnefamiliecentret er mest trygge ved, når KK selv – eller en anden kommunal institution – står bag tilbuddet [Interview Socialfaglig koordinator]. En forklaring på, at de i Børnefamiliecentret føler sig mere trygge ved en offentlig foranstaltning eller et offentligt tilbud, kan være et udtryk for, at de søger efter stabilitet i de serviceydelser, de benytter sig af. Den socialfaglige koordinator forklarer det således:

*”Danmark er et foreningsland. Jeg tror, at der er omkring 10.000 foreninger i Danmark. Det er helt vildt meget. Det er en fordel i forhold til, hvordan civilsamfundet har organiseret sig. Men det er en kæmpe udfordring i forhold til at organisere det her (samarbejde, red.). Fordi det er afhængigt af puljer, og hvert år opstår der nye.”* [Interview Socialfaglig koordinator].

Den finansielle konstruktion bag mange frivillige projekter er dermed en udfordring, hvor den manglende finansielle stabilitet beskrives som en ressourcemangel jævnfør interdependens-teorien. Som vi beskrev i specialets problemfelt, er BBH finansieret af satspuljen, med en økonomisk bevilling som rækker over en treårig periode fra juli 2012 til juni 2015 [Statusrapport]. Derfor kan projektets ukendte fremtidige økonomi, og hermed eksistens, være en udfordring og en forklaring på, hvorfor BBH givetvis ikke tænkes ind i KKs praksis i omfattende grad, da BBH måske ikke kan efterleve den stabilitet, som er en del af det værdisæt man handler ud fra i den offentlige sektor. Således dannes der en mistillid til varigheden af projektet, hvor det måske ikke er umagen værd at lære dette tilbud at kende, for findes det næste år? Dette kan have den afledte konsekvens, at BBH ikke indtænkes som et reelt supplement på lige fod med KKs egne tilbud, som det formidles i samarbejdsaftalen [Bilag 2]. Når vi i den sammenhæng ser nærmere på, hvordan BBHs funktion italesættes af de kommunale informanter, er der måske et argument for, at BBH i højere grad kategoriseres som et åndehul og et fristed, som ligger uden for KKs praksisområde end et reelt supplement. Dette går ikke ubemærket hen, da projektlederen i BBH fortæller: *”Men da kan vi godt fornemme på de kommunale instanser, som vi arbejder sammen med, at de er mere interesseret i, at de kan henvise nogle til os som et fristed”.* [Interview Projektlederen].

Selvom både specialkonsulenten, den socialfaglige koordinator og overlægen for alkoholenhederne sætter fokus på, at frivillige tilbud som BBH kan noget, som det offentlige ikke kan, er det svært at få øje på, til trods for de anerkendende ord og påskønnelsen af den frivillige egenart, hvordan BBH konkret og praktisk skal tænkes ind som et supplement til den offentlige service. Dette bortset fra ved juletid, hvor den socialfaglige koordinator fortæller: *”Men vi bruger dem (frivillige organisationer, red.) tit op til jul og op til påske, når vi skal skaffe lidt julehjælp, gratis julefrokost eller en påskegave. Så bliver det der. Ellers er der ikke så meget (samarbejde, red.).”* [Interview Socialfaglig koordinator]. Overlægen nævner endvidere julen som et særligt tidspunkt med behov for frivillige hænder, hvorigennem man kan tænke BBH ind i KKs praksis [Interview Overlægen for alkoholenhederne]. Det virker til, at frivillige tilbud som BBH i højere grad tænkes ind i den offentlige praksis, når der er et reelt behov, som KK ikke selv har mulighed for at dække. Man kan således argumentere for, at når alle tre kommunale medarbejdere giver udtryk for, at BBH kan noget, det offentlige ikke kan, at der så er et behov, som det offentlige ikke formår at dække. I dette scenarie skal behovet om muligt sættes i forhold til værdien omhandlende økonomi og KKs omverdensfølsomhed, hvor familier uden økonomiske ressourcer til at fejre jul er en meget mere skæbnesvanger historie, end når der er tale om en almindelig hverdags onsdag, hvor der ikke er råd til oksekød i tomatsovsen. De frivillige organisationer tænkes dermed i høj grad ind i praksis ved juletid, da KK øjensynligt ikke har økonomi til at dække julehjælpen alene. Endvidere er julehjælp en mere ukompleks størrelse for KK, hvor der ikke på samme måde er særlige regler, man skal være opmærksom på. Herigennem kommer værdien omhandlende økonomi igen til at være omdrejningspunktet for det værdisæt, der ligger bag KKs handlinger i samarbejdet. Man kan endvidere begrunde, at KK er en medårsag til, at BBH ”fastholdes” i en position som et fristed, der ikke medtænkes som en velfærdsmæssig løsning på lige fod med KKs egne foranstaltninger på børne- og unge området.

Når alt kommer til alt bliver det derfor om muligt den letteste løsning for KK at forholde sig til BBH snarere som et fristed eller et åndehul, end et egentligt supplement til den offentlige praksis. Et belæg for dette argument er endvidere, at der i samarbejdsaftalen egentlig gives mulighed for, at KK kan købe ydelser af BBH, som eksempelvis psykologiske udredninger [Bilag 2], og på den måde sikre BBH en vis egenfinansiering. Vicegeneralsekretæren i BKD fortæller i forhold til selvfinansiering: *”(…) vi har en politisk holdning til, at vi gerne til en vis grad vil være egenfinansieret, fordi så kan vi også have vores egen mening i det.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Han fortæller desuden: *”Det vil typisk være i en samarbejdsaftale, hvor man har en egenfinansiering, og det er typisk dem vi har. Og ved en driftoverenskomst, der er det sådan, at du er fuldt finansieret. Men så bliver du også oftere opfattet som én af kommunens egne institutioner, selvom men egentlig er en underleverandør.”* [Interview Vicegeneralsekretæren i BKD]. Man kan se vicegeneralsekretærens udtalelser som en implicit tilkendegivelse af, at BKD ikke ønsker, at deres tilbud skal blive opfattet om en del af kommunens, hvorfor de gerne vil have egenfinansiering, hvilket BBHs købeydelser er et eksempel på.

Når vicegeneralsekretæren fortæller os, at egenfinansiering handler om at have deres egen mening med og at de ikke ønsker at blive opfattet som en del af kommunen, bliver egenfinansiering også anset som en katalysator for, at BBH kan bevare deres værdisæt. Ud fra vicegeneralsekretæren forstår vi, at deres særlige værdisæt er noget, de holder godt fast i, også i et samarbejde med kommuner: *”(…) vi har jo et sæt værdier som det kristne livs- og menneskesyn, plus det diakonale oven på det. Og det sæt af værdier, det er jo et særeje hos os, og det vil vi gå ind og arbejde ud fra, også i forhold til en kommune, og det går vi ikke på kompromis med.”* [Vicegeneralsekretæren i BKD]. I relation til BBH bemærkes også ønsket om at værne om deres særlige værdisæt, hvor projektmedarbejderen forklarer: *”Lige nu er der ikke nogle penge mellem os (BBH og KK, red.), så er det selvfølgelig også lidt anderledes. Men for eksempel vil vi gerne have lov til at slå fast, at vi er en kristen organisation, det vil jeg da meget gerne have, at det kan blive bevaret.”* [Interview Projektmedarbejderen]. Egenfinansiering gennem købeydelser bliver for BBH en vej til at bevare deres værdisæt og eksistens, og den måde hvorpå BBH prøver at håndtere både at være et frivilligt tilbud med egne værdier og en samarbejdspartner til det offentlige. Man kan derudover argumentere for, at egenfinansiering og det stærke kristne værdisæt bliver BBHs måde at modstå, at der skulle opstå en institutionel isomorfi, hvilket vi tidligere har beskrevet, jævnfør Wulff, som en mulig konsekvens af tættere samarbejde mellem frivillige organisationer og det offentlige. Problemet er dog for BBH, at KK sætter en stopper for BBHs intentioner om egenfinansiering, ved at KK ikke er interesseret i at benytte BBH som en leverandør af købeydelser. Projektlederen forklarer:

*”Vi vil godt have vores egen økonomi, men muligheden for at vi får gang i de der købeydelser, er måske ikke så voldsom stor. Ikke så stor som vi havde håbet på. Èn af grundene er jo også, at kommunen synes at det bliver lidt mudret, at se os dels som nogle der leverer en gratis ydelse og så pludselig også noget der koster penge. Det kan godt blive lidt mudret. Så i første omgang og der hvor vi er nu, da giver vi alt væk, så at sige: vi giver vores ydelser gratis.”* [Interview Projektlederen].

Det skal ikke underkendes, at det kan være svært for KK at henvise til et sted der både er frivilligt tilgængeligt som et mødested og potentiel tvunget gennem for eksempel psykologiske udredninger, som ikke altid er frivillige. Holdningen om at det bliver for mudret kan dog også holdes i forhold til den sporafhængighed, der gør sig gældende i den offentlige sektor, hvor den socialfaglige koordinator beskriver, at de har deres egne psykologer, hvilket han pointerer som en nemmere løsning og én af grundene til, at der ikke forekommer meget samarbejde [Interview Socialfaglig koordinator]. Sporafhængigheden kan desuden i dette scenarie bidrage til BBHs finansielle ustabilitet, hvor KK paradoksalt nok selv er en bidrager til den finansielle ustabilitet hos BBH, som KK ellers søger væk fra. Derudover bliver KKs sporafhængighed også en udfordring for, at BBH kan etablere sig som et projekt, der yder en uundværlig indsats, hvilket ellers er et mål for BBH: ”*Vi har jo også skrevet, at vi håber på, at vi kan oprette et tilbud, der er så værdifuldt et supplement til kommunens øvrige ydelser, at vi ikke kan undvære. Altså er vi ude på, at gøre os selv uundværlige.”* [Interview Projektlederen]. Men når BBH beskrives som *flødeskummet, cremen af cremen, det ekstra, et tillæg*, er der ingen overbevisende indikationer på, at BBH leverer noget, som er uundværligt for KK. I stedet relaterer beskrivelserne af BBH sig til, at BBHs tilbud anses som en slags luksus, som KK om muligt godt kan leve uden, især hvis det kommer til at koste dem penge.

For at opsummere, fremstår det at henvise til BBH langt mere komplekst i den offentlige praksis sammenlignet med den frivillige praksis. Medarbejderne i BBH handler på baggrund af en godhed, som anerkendes af de kommunale informanter, men dog underkendes godheden som værdi og som en ressource i KK. I KK bliver det at henvise til en frivillig praksis opfattet som en ressource- og tidskrævende proces, som begrænses af særlige regler, et implementeringsunderskud, sporafhængighed, finansiel ustabilitet hos de frivillige organisationer og som mere reelt kun gennemføres, når der er tale om et behov ud fra et perspektiv omkring økonomi og grundet den omverdensfølsomhed, som er af væsentlig betydning for den offentlige sektor. Samarbejdet og det at KK tilkendegiver, at de gerne vil henvise til BBH, bliver derfor muligvis, ligesom underskrivningen af samarbejdsaftalen, en symbolsk handling for KK. Samarbejdsrelationen mellem BBH og KK udfordres dermed gennem forskellige socialt konstruerede forestillinger om, hvor ”lige til” det er at henvise til BBH. Endvidere på baggrund af en praksis, hvor samarbejdet i den offentlige sektor om muligt tjener et symbolsk formål, hvorimod samarbejdet for BBH skal tjene et reelt formål, hvor det i BBH er deres livsbetingelse.

I teorien beskriver vi jævnfør Åkerstrøm Andersen hvordan velfærdsinstitutionerne præges af at være heterofone, hvorigennem offentlige institutioner ikke længere udelukkende domineres af det politiske systems styringslogik, men at de offentlige organisationer kan formulere flere funktioner og hensyn på samme tid. Det kan i den forbindelse være svært at se, i den konkrete samarbejdsrelation mellem BBH og KK, at KK orienterer sig mod andet end et offentligt værdisæt, når vi taler om samskabelse og samarbejde i praksis. Når KK kobler sig til den frivillige sektor, synes vi i højere grad, at det gør sig gældende på et politisk retorisk plan, som tjener symbolske formål gennem en signalgivning i både samarbejdsaftalen og gennem KKs frivillighedspolitik, som KK ikke helt indretter sig på i praksis. Det skal dog ikke undervurderes, at forandringer tager tid, hvilket specialkonsulenten i KK fortæller flere gange under interviewet, hvor hun samtidig pointerer, at børne- og ungeområdet har mange forhold, der gør, at man måske har været længe om at komme i gang med at samarbejde med frivillige organisationer [Interview Specialkonsulenten]. Vi vil i det følgende forholde os til, hvordan netop børne- og ungeområdet har betydning for udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK.

## 4.5 Det særlige børne- og ungeområde

Vi har tidligere i analysen beskrevet, at BBHs tilbud er et udtryk for en bekymring for en bestemt målgruppe af børn, hvor BBH handler på baggrund af et velfærdsmæssigt hul, som KK ikke formår at dække. I BBHs perspektiv er sagen derfor enkel: der er nogle børn, som har et behov for hjælp, og det er dét, BBH er sat i verden for at dække. Denne enkelthed synes ikke afspejlet i KK, der i stedet er præget af kompleksitet og omverdensfølsomhed. Sætter vi for en stund dette perspektiv i forhold til børne- og ungeområdet, er det muligvis et område, hvor KK er særlig omverdensfølsom. Vi har pointeret at tomatsovs uden oksekød en almindelig onsdag ikke er nært så sårbart for KK, som en juleaften uden gaver og flæskesteg. På samme måde er et uskyldigt barn, som bliver udsat for omsorgssvigt, en bedre historie, end en voksen alkoholiker der selv sætter flasken for munden. Det er således nærtliggende, at KK har en særlig interesse i at sikre sig, at der ikke opstår tvivl om den indsats, der ydes på børne- og ungeområdet, hvormed KK ikke ”tåler” at overlade børnene til hvem som helst. Specialkonsulenten forklarer i relation hertil: *”(…)* *og det er jo også fordi, at vi har en særlig forpligtigelse over for vores børn og unge – det har vi altså. Så derfor skal vi være forsigtige med, hvem vi overlader børnene og de unge til.”* [Interview Specialkonsulenten].

For at kunne forklare hvorfor børn- og ungeområdet kan være særligt følsomt for KK, er vi nødt til at forholde os til, hvordan KK, eller nærmere Børnefamiliecentret, handler på dette område. Den socialfaglige koordinator fortæller os: *”Men når vi leverer, så forpligter det barnet eller familien til et eller andet. Så skal vi lave opfølgning, så skal vi lave handleplan. Så skal vi gå ud og kontrollere og hele tiden spørge: er der behov for det, skal det fortsætte?”* [Interview Socialfaglig koordinator]. Børnefamiliecentret er dermed, som udgangspunkt, kun i kontakt med de børn, hvor der er et problem i familien eller hos barnet, og hvor der derfor er behov for et indgreb, i lovgivningsmæssig forstand, hvilket den socialfaglige koordinator fremhæver: *”For hvis vi gør noget her (Børnefamiliecentret, red.), og iværksætter noget efter § 52 (i Serviceloven, red.), så er det et form for indgreb, så går vi ind i familien. Men hvis man gør det i samarbejde med frivillige organisationer, så bliver det nogle frivillige.”* [Interview Socialfaglig koordinator]. Man skal derfor forstå, at KK handler på børne- og ungeområdet ud fra paragraffer, hvilket betyder, at de som oftest er vant til at handle ud fra handleplaner samt ud fra et perspektiv om, at der er noget galt. Man kan i forlængelse heraf argumentere for, at KKs handlen på børne- og ungeområdet kan anskues ud fra en værdi, der knytter sig til en juridisk bevidsthed, som myndighed, fordi de er vant til at skulle tilgå problemer relateret til børn ud fra et lovgivningsmæssigt perspektiv – både fordi det er den ramme de arbejder indenfor, og fordi det er den ramme, de måles i forhold til. I forlængelse heraf må man endvidere forstå, at KKs handlen på børne- og ungeområdet er bygget op omkring kategoriseringer. Børnefamiliecentrene varetager først en kategorisering om, hvorvidt et barn har behov for en indsats eller ej. Hvis barnet ikke har behov for en indsats, ”slippes” barnet af Børnefamiliecentrene, hvorimod de indsatskrævende børn kræver, at Børnefamiliecentrene igen foretager en kategorisering af, hvilken konkret indsats der skal iværksættes over for dette barn. I denne kategoriseringspraksis for indsatskrævende børn og unge indtænkes BBH ikke, da det ganske tydeligt fremgår af samarbejdsaftalen, at BBH ikke er en kommunal foranstaltning i Servicelovens forstand. Desuden er BBH forpligtet til at underrette KK vedrørende indsatskrævende børn, hvormed disse børn overgår til KKs indsatsområde.

I og med at BBH ikke kategoriseres som en foranstaltning, bliver BBH heller ikke indtænkt som en samarbejdspartner, hvor det er muligt eller relevant at udveksle oplysninger med hinanden. Dette er en barriere for det helhedssyn, som BBHs forebyggende indsats tager udgangspunkt i. I projektbeskrivelsen skrives der i den forbindelse: *”Hvis der ikke kan findes nogen koordinerende instans i de enkelte sager, vil Barnets Blå Hus søge at påtage sig opgaven som ’case manager’ og koordinere de forskellige indsatser, så der kan skabes et helhedsorienteret tilbud til børnene og/eller familien.”* [Bilag 1]. Helhedssynet har altid stået centralt i socialt arbejde, både fordi det relaterer sig til et socialt og fagetisk værdigrundlag, og samtidig fordi der i lovgivningen på socialområdet, blandt andet gennem Retssikkerhedslovens § 5 og § 50-undersøgelsen [LBK nr. 983 af 08/08/2013, LBK, LBK nr. 254 af 20/03/2014], fremhæves et ønske om at sager skal oplyses ud fra en helhedsbetragtning. I denne optik burde helhedssynet, i henhold til et barns tarv, være noget der som udgangspunkt kunne forene BBH og KK. Projektlederen fortæller:

*”Vi har netop været lidt spørgende til det (tilbagemeldinger, red), fordi vi er jo tilhænger af, at man ser hele mennesket og har et helhedssyn. Så det betyder jo noget, hvad barnet oplever her og det betyder også noget, at vi ved lidt om barnets baggrund; hjemmebaggrund, skole og så videre. Så vi kunne rigtigt godt have tænkt os, et lidt større grad af samarbejde med nogle netværksmøder, så vi også får et indblik i, hvad helheden er, i det her barns liv.”* [Interview Projektlederen]*.*

Da BBH ikke er en foranstaltning, får BBH ikke mulighed for at indtræde i den rolle, som de havde tiltænkt sig selv som case manager i overensstemmelse med det forebyggende værdisæt. Et tættere samarbejde og muligheden for en helhedsorienteret praksis afvises af KK, hvilket vi blandt andet bliver gjort opmærksom på, da overlægen for alkoholenhederne fortæller om, at de netop har diskuteret tilbagemeldinger i BBHs følgegruppe, som overlægen er en del af:

*”Vi snakkede lidt om det til det sidste følgemøde, om tilbagemeldinger. Eller skulle vi (alkoholenheden, red.) melde til Barnets Blå Hus, hvis nu der var tilbagefald (hos forældrene, red.), og der sagde jeg: nej. Fordi jeg tænker: vi er behandlingssted og hvis vi er bekymret, så går vi forvaltningens vej. Hvis vi anbefaler en familie til Barnets Blå Hus, jamen så er det der. Og det skal køre der. Hvis Barnets Blå Hus så er bekymret, så må de gå til forvaltningen. Vi laver ikke de der tilbagemelder på tværs (mellem BBH og alkoholenheden, red.), fordi sådan har vi ikke samarbejdsaftale.”* [Interview Overlægen for alkoholenhederne].

Det bliver tydeligt, at overlægen ikke mener, at der skal være tilbagemeldinger mellem alkoholenheden og BBH. Dette bekræfter os endnu engang i, at BBH og KK går til samarbejdet med forskellige forventninger til, hvad samarbejdet indeholder, ud fra deres konstruerede virkelighed om, hvad samarbejdet kan føre med sig. Overlægen forklarer dog også, at BBH og alkoholenhederne tilhører to forskellige verdener, hvormed det ikke bliver muligt at efterkomme BBHs ønske om et tættere samarbejdet [Interview Overlægen for alkoholenhederne]. Overlægen fortæller i den sammenhæng: *”Det er også en rigtig smuk tanke (at BBH gerne vil have tilbagemeldinger for at sikre helhedssynet, red), men vi har bare noget der hedder samtykke og tavshedspligt og sådan noget. Det er noget af det, vi er underlagt”* [Interview Overlægen for alkoholenhederne]. BBHs ønske om helhedssyn og et tættere samarbejde bliver således skudt ned som en ”smuk tanke” og underkendes, fordi det i overlægens perspektiv ikke kan lade sig gøre i virkeligheden. Dette kan være en forklaring på, at BBH i relation til KKs praksis placeres i en ”vejlednings- og værestedskategori”. Dette vil vi uddybe, når vi i det følgende stiller spørgsmålstegn ved, om BBH har fundet den rette samarbejdspartner.

### 4.5.1 Hvem er egentlig den ideelle samarbejdspartner?

BBH bliver, ud fra kategoriseringen som et vejlednings- og værested, ”kun” et relevant tilbud for de børn, som er vurderet *ikke* indsatskrævende i et foranstaltningsperspektiv, hvilket vil sige nogle børn, som Børnefamiliecentret allerede har ”sluppet”. KK går således til samarbejdet ud fra et værdisæt, som er præget af en juridisk rationalitet gennem ”kategoriseringstanken”, hvilket ikke giver plads til den rummelighed og helhedsorientering, som BBHs værdisæt er knyttet op til. Vi har tidligere beskrevet, at BBHs værdisæt er knyttet til et perspektiv, der handler om godhed: BBH vil yde omsorg for en udsat gruppe og ændre deres forhold med afsæt i deres rolle som fortaler. I tillæg hertil arbejder BBH også ud fra et forebyggende perspektiv, hvilket fremhæves i BBHs projektbeskrivelse: *”En vurdering er, at over halvdelen af alle anbringelser af børn hænger sammen med alkoholproblemer. Derfor er et yderligere mål med Barnets Blå Hus at forebygge anbringelser ved at arbejde for bedre relationer og øget trivsel i familierne (…)”* [Bilag 1]. Forebyggelse bliver det udgangspunkt BBH har til praksis, og dermed deres tilgang til samarbejdet med KK, hvilket står overfor et juridisk værdisæt hos KK, som er KKs tilgang til praksis.

Dette er en helt central udfordring for samarbejdsrelationen mellem BBH og KK, men også en elementær forklaring på hvorfor der ikke forekommer noget synligt samarbejde mellem de to aktører i form af henvisninger. Børnefamiliecentret handler som sagt ud fra en juridisk rationalitet, hvorfor de umiddelbart kun er i kontakt med de børn, hvor KK er juridisk forpligtet til at gribe ind. Disse børn er ikke en del af BBHs indsatsområde jævnfør samarbejdsaftalen. Vi har derfor at gøre med to parter, som har indgået et samarbejde omhandlende en målgruppe af børn, som Børnefamiliecenteret i udgangspunktet ikke er i kontakt med, fordi de ikke er indsatskrævende. Projektlederens og -medarbejdernes forventninger til KK som primær ”leverandør” af børn og familier til projektet kan være afledt af en forestilling om, at KK er en enhedsaktør. KK er dog langt fra en enhedsaktør, og problemet er måske, at BBH som tilbud placerer sig mellem to forskellige forvaltninger: Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen. Dette afspejles gennem specialkonsulentens udtalelse om, at det er skolerne, som er den mest oplagte samarbejdspartner for BBH [Interview Specialkonsulenten], men skolerne er placeret under Børne- og Ungdomsforvaltningen. BBH har således underskrevet en samarbejdsaftale med Socialforvaltningen øjensynligt fordi, det er Socialforvaltningen som har det overordnede ansvar for KKs børn og unge. Det paradoksale er dog, at de børn, som med fordel kunne drage nytte af at komme i BBH – da BBH er et forebyggende projekt – er at finde i Børne- og Ungdomsforvaltningens regi. Specialkonsulentens udtalelse om at skolerne er den ideelle samarbejdspartner for BBH, kan være grundet argumentationen om, at lærerne har mulighed for at se børnene hver dag, og tidligere kan opfange tegn på problemer som for eksempel alkohol i familien. Skolerne er dermed måske rigtigt nok de ideelle samarbejdspartnere for BBH ud fra perspektivet om, at BBH gerne vil tage del i det forebyggende arbejde, altså inden børnene bliver en sag for KK [Bilag 1]. Det kan dog for medarbejderne i BBH om muligt være svært at gennemskue, at projektet placerer sig mellem to forvaltningsenheder, og i stedet forklarer de, om muligt, de manglende henvisninger ud fra en undren omkring, om KK overhovedet ønsker at samarbejde med BBH:

*”Men der har været en kultur og en tradition i Københavns Kommune om, at man ikke har arbejdet ret meget sammen med private organisationer. Kommunen samarbejder helst kun med sig selv. Det har gjort, at mange måske ikke har tillagt det nogen særlig betydning, når vi dukker op med et lille Blå Kors projekt.”* [Interview Projektlederen].

Projektmedarbejderen fortæller i forlængende heraf, at der er en afdelingsleder i KK, som har fortalt dem, at det er noget nyt for KK, at skulle samarbejde med de frivillige organisationer, hvorfor KK er tilbøjelig til blot at henvise og visitere til egne tilbud, fordi det er det, de kender til og ved, hvad er[Interview Projektmedarbejderen]. Vi får det indtryk, at BBH ser de manglende henvisninger som et udtryk for, at KK ikke tillægger deres tilbud nogen betydning, samt at KK hellere vil henvise til egne tilbud.

I det scenarie at KK helst kun vil samarbejde med sig selv, henviser måske til den offentlige forvaltnings orientering omkring stabilitet, hvor mange frivillige tilbuds finansielle struktur, herunder BBHs, gør at deres fremtid er uvis, hvilket måske betyder, at sagsbehandlerne ikke investerer i projektet, som tidligere pointeret i analysen. Endvidere fordi KK ifølge specialkonsulenten ikke kan overlade børnene til hvem som helst. Sidstnævnte refererer måske til forventningerne om en vis professionalisme, da specialkonsulenten endvidere fortæller os, at der blandt sagsbehandlerne, i KK, kan være en vis tilbageholdenhed, når det drejer sig om frivillige projekter. Dette på grund af at medarbejderne tvivler på, om der i et frivilligt projekt er de nødvendige faglige kompetencer til at varetage børnenes tarv korrekt [Interview Specialkonsulenten]. Praksis på børne- og ungeområdet tager dermed udgangspunkt i et værdisæt, der både handler om jura men også om professionalisme. I den forbindelse bemærker vi, at BBH forsøger at tale samme sprog som KK, da projektmedarbejderen fortæller os, at de gør en dyd ud af at pointere overfor KK, at de *også* er fagligt uddannede. Projektmedarbejderen pointerer dog samtidig, at KK lægger vægt på, at BBH er en del af en frivillig organisation [Interview Projektmedarbejderen]. Gennem projektmedarbejderen får vi dermed indtrykket af, at det at være en frivillig organisation og det at være faglig, kommer til at fremstå som et modsætningsforhold for KK. Vi mener derfor at kunne argumentere for, at den faglighed, som BBH repræsenterer, devalueres i KKs perspektiv på praksis, da fagligheden negligeres i kombinationen med at være knyttet til et frivilligt tilbud.

For at opsummere kan vi ud fra vores analyse i relation til børne- og ungeområdet pointere, at de udfordringer der er i samarbejdsrelationen både handler om forskellige praksisforståelser, hvor KKs praksisforståelse er koblet til kategorisering, mens BBHs praksisforståelse tager udgangspunkt i rummelighed og nærvær. Samtidig handler udfordringerne i samarbejdet om forskellige rationaler på børne- og ungeområdet, hvor KK har en rationalitet, som knytter sig til en juridisk praksisforståelse, mens BBHs rationalitet på børne- og ungeområdet tager udgangspunkt i en forebyggende praksisforståelse. Udfordringerne i den konkrete samarbejdsrelation mellem BBH og KK er således afledt af, at de har hver deres værdisæt med sig, hvilket betyder, at de tilgår samarbejdet ud fra forskellige tilgange til praksis. Det mest centrale er dog, at BBHs tilbud umiddelbart ikke henvender sig til den målgruppe af børn, der er under Socialforvaltningen, som er den instans BBH har indgået en samarbejdsaftale med.

# Kapitel 5 Specialets konklusion

Inden vi fremlægger specialets konklusioner, vil vi først vende tilbage til vores videnskabsteoriske udgangspunkt. Vi beskriver i relation til vores videnskabsteoriske udgangspunkt, at de konklusioner man kan drage i sin undersøgelse, altid vil være præget af det perspektiv, man lægger ned over undersøgelsesfænomenet. I forlængelse heraf beskriver vi, hvordan vi ud fra et hermeneutisk udgangspunkt, må forholde os til at vi løbende gennem vores undersøgelsesproces tilegner os ny viden, i en vekselvirkning mellem fortolkningen og forståelsen, af vores undersøgelsesfænomen. Man kan derfor anskue vores konklusioner som et produkt af både vores teoretiske antagelser sammenholdt med vores empiriske materiale, der gennem specialets udfærdigelse har skabt en ny viden om vores undersøgelsesfænomen.

Vores formål med undersøgelsen har været at svare på specialets problemformulering: *Hvilke udfordringer er der i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK*? Vi er gået til denne problemformulering ud fra et perspektiv om, at BBH og KK tilhører forskellige sektorer, og derfor går til samarbejdet med hver deres værdisæt, hvor disse forskellige værdisæt kan være en katalysator for udfordringerne i den konkrete samarbejdsrelation. I henhold til problemformuleringen kan vi ud fra analysen konkludere, at BBH går til samarbejdet ud fra værdier, der traditionelt er at finde i den frivillige sektor, blandt andet rollen som fortaler og rollen som udviklingslaboratorium. Samtidig finder vi frem til, at BBH også opererer efter andre værdier som rummelighed, nærvær, godhed samt deres kristne islæt. Derudover kan vi konkludere, at BBHs tilbud kan siges at udfylde et velfærdsmæssigt hul, hvormed BBH varetager en velfærdsmæssigfunktion, som det offentlige har sparet væk. Overfor dette kan vi gennem analysen konstatere, at KK går til samarbejdet med et andet værdisæt, hvor særlige kendetegn ved den offentlige forvaltning, som implementeringsunderskud og sporafhængighed, bekræftes gennem empirien. Dette ud fra at vi finder frem til, at KK helst benytter sig af egne tilbud og ressourcer. Det, de frivillige organisationer kan tilbyde, er dermed ikke en del af sagsbehandlernes ”indsatskatalog”. Vi finder frem til, at et fokus på samskabelse er et kommunalt og politisk opbrud i forhold til tidligere, hvor der på trods af et politisk fokus på samarbejde mellem frivillige og offentlig organisationer, fortsat er vis skepsis på praksisniveauet i henhold til at benytte sig af de frivillige tilbud. Dette leder os videre til at konkludere, at værdien omhandlende samskabelse kan være splittet mellem to niveauer; et politisk/administrativt niveau, hvor samskabelse som værdi italesættes, og et praksisniveau, hvor værdierne omkring samskabelse udføres. Derfor konkluderer vi, at samskabelse, som værdi, på et retorisk plan tjener legitimerende hensyn i henhold til KKs omverdensfølsomhed. Dette får betydning for, at samskabelse i første omgang kun har opnået en symbolsk værdi i KK. Praksis i KK kommer således til at fremstå komplekst og modsætningsfyldt, hvor man former en retorisk udlægning af samskabelse, som ikke i samme grad afspejles i praksis. Dette konkluderer vi kan være grundet den økonomiske rationalitet, som KK lægger ned over samarbejdet, hvor samarbejdsaftaler alene opfattes som afgørende eller relevante, hvis der indgår et økonomisk element i aftalen. Derudover vil vi fremhæve, at man kan stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt der overhovedet forekommer et samarbejde mellem BBH og KK i, hvis man forholder sig til samarbejde ud fra, hvad der står i samarbejdsaftalen.

Vi argumenterer for i analysen af samarbejdsaftalen, at aftalen kommer til at fremstå mere ret- og pligtorienteret end egentlig samarbejdsorienteret, og det er særligt det offentlige værdisæt omhandlende økonomi og jura, som dominerer samarbejdsaftalen. Samtidig bemærker vi at samarbejdsaftalen om muligt tjener et mere symbolsk formål for KK end et praktisk formål, hvilket kan forklares ud fra KKs omverdensfølsomhed. Samarbejdet mellem BHH og KK er bygget op omkring en formel aftale, som de to aktører har et meget forskelligt syn på. Samarbejdsaftalen beskrives i BBH som en livsbetingelse, hvorimod samarbejdsaftalen i KK beskrives som relativ unødvendig og mindre betydningsfuld. Dette giver nogle særlige udfordringer for samarbejdet, hvor KK i deres praksis omkring samarbejdet negligerer samarbejdsaftalens betydning, hvilket er til stor frustration for BBHs medarbejdere. Dette er udløst af, at hele BBHs virke i høj grad er bundet op på henvisninger fra KK, hvor medarbejderne i BBH oplever, at KK ikke lever op til deres forpligtelser i aftalen, der handler om at henvise til BBH. Samarbejdet mellem BBH og KK udfordres dermed gennem en signalgivning om, at ville samarbejde og henvise, som ikke efterkommes i praksis.

Vi kan endvidere på baggrund af analysen konkludere, at det kan virke paradoksalt, at specialkonsulenten, den socialfaglige koordinator og overlægen for alkoholenhederne omtaler BBH som et godt supplement til de offentlige foranstaltninger, men samtidig er der nul procent af BBHs brugere, som er blevet henvist fra KK. Vi mener, at kunne forklare dette ud fra, at BBH og KK ser samarbejdet ud fra hver deres værdisæt og praksisforståelser, hvormed der er forskellige opfattelser af, hvor ”lige til” det er for KK at henvise til BBH. Medarbejderne i BBH opfatter det om oplagt for KK at henvise til BBH, fordi BBH handler på baggrund af en godhed og omsorg. De kommunale informanter anerkender BBHs gode hensigter, men samtidig underkendes godheden som værdi i KK. Ud fra KKs perspektiv bliver det at henvise til et frivilligt tilbud opfattet som en ressource- og tidskrævende proces, som begrænses af særlige regler på børne- og ungeområdet, et implementeringsunderskud, sporafhængighed, finansiel ustabilitet hos de frivillige organisationer og som mere reelt kun gennemføres, når der er tale om et behov ud fra et perspektiv omkring økonomi og grundet symbolske hensyn til KKs omverdensfølsomhed, som er en væsentlig værdi for KK. Derfor kan selve samarbejdet ligesom samarbejdsaftalen betragtes som noget, der kun har opnået symbolsk værdi for KK. Vi kan konkludere, at samarbejdsrelationen mellem BBH og KK udfordres gennem forskellige socialt konstruerede forestillinger om, hvor ”lige til” det er at henvise til BBH. Samtidig kan vi konkludere på baggrund af vores analyse, at når BBH beskrives som *flødeskummet, cremen af cremen, det ekstra, et tillæg*, er der ingen overbevisende indikationer på, at BBH leverer noget, som er uundværligt for KK. I stedet relaterer beskrivelserne af BBH sig til, at BBHs tilbud anses som en luksus, som KK muligvis godt kan leve uden, især hvis det kommer til at koste KK penge.

Samarbejdet mellem BBH og KK finder sted på børne- og ungeområdet, hvor vi gennem analysen fremhæver, at KK ikke tåler at børnene overlades til hvem som helst, fordi de ikke ønsker, at der skal opstå tvivl om den indsats, de yder på børne- og ungeområdet. Vi kan i den forbindelse konkludere i relation til børne- og ungeområdet, at udfordringerne i samarbejdsrelationen blandt andet er afledt af forskellige praksisforståelser, hvor KKs praksisforståelse er koblet til kategorisering, mens BBHs praksisforståelse tager udgangspunkt i rummelighed og nærvær. Derudover findes også en udfordring, der knytter sig til BBHs og KKs forskellige rationaler på børne- og ungeområdet, hvor KK har en stærk juridisk rationalitet, mens BBH har en rationalitet, der tager udgangspunkt i forebyggelse. Vi mener derfor, at den faglighed som BBH repræsenterer devalueres af KK, fordi KK anskuer BBHs faglighed i relation til, at de er et frivilligt tilbud, hvormed fagligheden underkendes.

Vi finder samtidig en helt anden, men ganske central, udfordring i samarbejdet, der relaterer sig til, at samarbejdet finder sted på børne- og ungeområdet. Vi finder tegn på, at KKs Børnefamiliecentre handler ud fra en juridisk rationalitet, hvormed de umiddelbart kun er i kontakt med de børn, hvor KK er juridisk forpligtet til at gribe ind. KK tager sig altså af de indsatkrævende børn, hvilket ud fra samarbejdsaftalen ikke er BBHs indsatsområde, hvorfor BBH placeres i en ”vejlednings- og værestedskategori”. BBH bliver i dette perspektiv ”kun” et relevant tilbud for de børn som *ikke* er vurderet indsatskrævende i et foranstaltningsperspektiv, hvilket vil sige, nogle børn som Børnefamiliecentret allerede har ”sluppet”. Vi mener derfor, at kunne konkludere, at KKs Børnefamiliecentre måske ikke er den ideelle samarbejdspartner for BBH, i henhold til at få kontakt til de børn, der kunne have gavn af at komme i BBH. Skolerne synes i stedet at være oplagte samarbejdspartnere. Udfordringerne i samarbejdsrelationen tager dermed ikke alene afsæt i, til tider, modsatrettede værdisæt men derimod også i at vi har at gøre med to parter, som har indgået et samarbejde omhandlende en målgruppe af børn, som Børnefamiliecenteret i udgangspunktet ikke er i kontakt med, fordi de ikke er indsatskrævende. BBH har underskrevet en samarbejdsaftale med Socialforvaltningen, som Børnefamiliecentrene er en del af, men det bemærkelsesværdige er, at de børn som med fordel kunne drage nytte af at komme i BBH, set ud fra at BBH er et forebyggende projekt, er at finde i skolerne eller dagtilbud, som hører under Børne- og Ungdomsforvaltningen. I tillæg hertil er det også en udfordring for BBH at blive kendt indenfor KK, hvilket er et vigtigt mål for dem, i henhold til deres overlevelse. Man kan ud fra ovenstående konkludere, at det måske ville være mere gavnligt for BBH at blive kendt indenfor Børne- og Ungdomsforvaltningen, i forhold til indenfor Socialforvaltningen, hvis de ønsker at operere forebyggende.

Vi mener, at man på baggrund af ovenstående gennemgang kan udlede den konklusion, at det er tvivlsomt hvorvidt der på nuværende tidspunkt overhovedet foregår samarbejde mellem BBH og KK, hvis man vurderer samarbejdet ud fra, hvad der står i deres samarbejdsaftale, da KK umiddelbart ikke henviser til BBH, som de har forpligtet sig til.

Vi finder således forskellige udfordringer i samarbejdet, som både er afledt af forskellige værdisæt, praksisforståelser, forventninger samt ud fra den overvejelse, om Socialforvaltningen, herunder Børnefamiliecentrene, overhovedet er den rette samarbejdspartner for BBH. Derudover viser vores analyse flere eksempler på, at der kan være langt fra en politisk italesættelse om samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor til at samarbejdet reelt udfolder sig på praksisniveau. Helt overordnet vil vi ud fra vores analyse konkludere, at når KK kobler sig til den frivillige sektor, synes det i højere grad at gøre sig gældende på et politisk retorisk plan, ud fra et symbolsk formål, og i mindre grad gennem en konkret indsats på praksisniveau. Vi må dog samtidig erkende, at forandringer tager tid, og det skal således også bemærkes, at den politiske italesættelse af samskabelse kan være første skridt mod at ændre praksis og i højere grad at tænke de frivillige organisationer ind, hvormed den politiske italesættelse og indgåelsen af samarbejdsaftaler kan fungere som en styringsværdi, der legitimerer en ny praksis på sagsbehandlerniveau.

Til sidst vil vi forholde os til, at BBH for os fungerer som en kritisk case, hvor man arbejder med den tese, at hvis det gør sig gældende for vores case, vil det også gøre sig gældende for andre lignende cases. Det kan umiddelbart været svært at konkludere, hvorvidt man ville se samme udfordringer i andre frivillige tilbud, der står i en samarbejdsrelation til en offentlig myndighed. Vi mener dog, at ud fra vores konklusion om, at mange af udfordringerne i vores case kan være afledt af, at BBH og KK tilhører forskellige sektorer, og dermed er styret af forskellige værdisæt, kan være et argument for, at man om muligt ville se samme udfordringer i andre frivillige tilbuds samarbejdsrelation til en offentlig myndighed.

# Kapitel 6 Specialets perspektivering

Vi pointerer i specialets analyse, at der ikke forekommer noget synligt samarbejde mellem BBH og KK, i form af henvisninger. I relation hertil fremhæver vi i analysen, at vi ikke har undersøgt, hvorvidt sagsbehandlerne i Børnefamiliecentret rent faktisk henviser til BBH. Vores antagelser bygger på projektlederens og -medarbejderens samt den socialfaglige koordinators udtalelser, hvilket underbygges af BBHs egen statistik der viser, at nul procent af BBHs brugere er henvist fra kommunale enheder. Vi havde oprindeligt, i forbindelse med udformningen af vores undersøgelsesdesign, et ønske om, i mere omfattende grad, at belyse praksisniveauet ved at interviewe et antal sagsbehandlere i Børnefamiliecenter Amager Vest. Sagsbehandlerne i Børnefamiliecenter Amager Vest er på grund af deres fysiske placering det center, som er tættest på BBH. Beklageligvis var der dog ingen af sagsbehandlerne, der var interesseret/havde tid til at deltage, og vi fandt det ikke relevant at henvende os til andre Børnefamiliecentre, da BBHs selv pointerede, at Børnefamiliecenteret Amager Vest var deres mest oplagte samarbejdspartner på baggrund af deres fysiske placering.

Begrundelsen for at vi ønskede at inddrage sagsbehandlerniveauet var, at det kunne have tilføjet en nuancering til vores analyse, hvor vi kunne have kommet tæt på, om udfordringerne i samarbejdsrelationen i mere omfattende grad, end belyst i analysen, relaterer sig til praksisniveauet. Dette er afledt af en overvejelse om at sagsbehandlernes praksis, i Børnefamiliecentret, kan være afkoblet fra de politiske prioriteringer om samskabelse. Dette er et perspektiv på den sociale praksis, som kan analyseres ud fra Hasenfelds begreb om løskobling i velfærdssamfundets borgerservicerende organisationer. Helt overordnede beskriver Hasenfeld det forhold, at der ofte er flertydige forventninger knyttet til de borgerservicerende organisationers funktion, hvilket er medvirkende til, at velfærdsinstitutionerne kan have svært med at leve op til deres formål [Hasenfeld 2003: 19-22]. Ifølge Hasenfeld bliver det således problematisk at skabe en rationel intern struktur, når målene er modstridende, hvilket medvirker til dårligt definerede aktiviteter og opgaver, der kombineret med en manglende intern styring, stiller ringe kår for kontrol og vurdering af medarbejdernes præstationer i de borgerservicerende organisationer [Hasenfeld 2003: 212]. Som en konsekvens heraf beskriver Hasenfeld de borgerservicerende organisationer som løst koblede systemer, hvor løskoblingen har karakter af, at organisationens opgaver og aktiviteter er svagt koordineret, svagt koblede, at regler ofte bliver brudt, samt at beslutninger ofte ikke bliver ført ud i livet [Hasenfeld 2003: 213-224]. Velfærdsinstitutioner kan dermed være påvirket af arbejdsenheder, der navigerer efter deres egen autonomi, hvormed man ikke kan sikre sig, at politisk formulerede og fastsatte prioriteringer bliver ført ud i livet på praksisniveau [Hasenfeld 2003: 213-215]. Således kan sagsbehandlere være løsrevet fra resten af organisationen [Hasenfeld 2003: 221-223], og dermed fra de politiske operationelle prioriteringer om samskabelse, hvilket kan betyde, at et frivilligt tilbud ikke inddrages i sagsbehandlernes praksis.

I relation til vores case og undersøgelsesfænomen, som handler om udfordringerne i samarbejdsrelationen mellem BBH og KK, er det uden inddragelse af sagsbehandlerne ikke muligt for os entydigt at konstatere om der sker en løskobling i KK. En inddragelse af Hasenfeld kunne dog være relevant, da vi ud fra den socialfaglige koordinators udtalelser får en opfattelse af, at der sker en løs kobling mellem praksis og de politiske prioriteringer i KK. Dette ser vi ud fra, at den socialfaglige koordinator fortæller os, at de ikke samarbejder med frivillige organisationer blandt andet fordi sagsbehandlerne – forsimplet sagt – gør det, der er nemmest, er lidt dovne, og helst foretrækker at gøre som de plejer [Interview Socialfaglig koordinator]. Dette giver det indtryk, at sagsbehandlerne udgør en arbejdsenhed der arbejder ud fra egen autonomi, hvor de udfører deres arbejde ud fra, hvad der passer til deres rutiner og praksisforståelser, og i mindre grad på baggrund af hvilke politiske ønsker, der relaterer sig til deres arbejdsgang. Det skal dog ikke underkendes, at manglende tilvalg af samarbejdet med frivillige organisationer om muligt ikke er et valg, der bunder i, at sagsbehandlerne ikke ser samarbejdet som gavnligt, men i stedet et nødvendigt valg, ud fra et ressource- og tidsmæssigt perspektiv, fordi de ikke føler, at de har ressourcerne til at sætte sig ind i, hvad de frivillige organisationer kan tilbyde, og hvad det vil kræve at samarbejde med dem. I tillæg hertil kan den finansielle ustabilitet hos de frivillige organisationer betyde, at deres eksistens måske kun er kortvarig, hvilket også er et aspekt som sagsbehandlerne kan have med i deres vurdering af, om samarbejdet er umagen værd. Ud fra vores case kan man gøre sig den overvejelse om sagsbehandlernes manglende henvisninger til BBH, kan ses ud fra det perspektiv, at sagsbehandlerne ikke handler på baggrund af et politisk ønske om inddragelse af de frivillige organisationer i udførelsen af det sociale arbejde, men derimod handler ud fra en egen autonomi i forhold til udførelsen af det praktiske arbejde. Det skal dog pointeres, at man må forvente, at sagsbehandlerne selvfølgelig vil følge politiske prioriteringer, hvis de er koblet til lovgivningen, men politiske prioriteringer om samskabelse der ”kun” opretholdes af en værdimæssig frivilligpolitik, kan have svære kår i en autonom arbejdsenhed, som bliver målt på helt andre parametre i deres praksis.

Man kan gøre sig den overvejelse, om løskoblingen endvidere kan være en konsekvens af at forskrifterne for samarbejdet, mellem de frivillige organisationer og de offentlige institutioner, ikke er klart defineret? Man har dog forsøgt at definere nogle forskrifter for samarbejdet på et mere overordnede politisk/administrativt niveau, da der i januar 2013 blev lanceret i et nyt frivilligcharter. Bag udformningen af charteret står forskellige ministerier[[2]](#footnote-2) samt en lang række frivillige organisationer. Charteret er et forsøg på at opsætte visioner og præmisser for samspillet mellem den frivillige og offentlige sektor, hvor formålet er, at charteret *”(…) bliver retningsanvisende, så både den frivillige verden og det offentlige kan anvende det til at skabe, sikre og udvikle samspillet.”* [Frivilligcharter.dk]. Udfordringen for frivilligcharteret er, at samarbejdet er defineret på et politisk/administrativt plan, og charterets reelle funktion står og falder med, at kommunerne lokalt forholder sig til charteret og på baggrund heraf udformer lokale retningslinjer for samarbejdet. Problemet er dog, som det kom frem i januar 2014 på konferencen*”2+2 = 5. Konference om det frugtbare samarbejde mellem frivillige og ansatte på det sociale område”* [Foa.dk A], at relativt få kommuner har udformet lokale charters. På baggrund heraf kan man frygte, at frivilligcharteret allerede er glemt – hvis det altså overhovedet har været kendt i kommunerne? I mellemtiden er frivilligcharteret blevet kritiseret af FOA for at være for vagt i forhold til, hvilke velfærdsmæssige opgaver de frivillige kan påtage sig, hvortil FOA’s formand Dennis Kristensen udtaler: *”Af charteret fremgår det desværre ikke længere, at de frivillige ikke må løse kernevelfærdsopgaver. Derfor er det skrevet ind i de syv spilleregler, som vi håber, at kommunerne vil bruge, når de skal konkretisere det nationale charter.”* [Foa.dk B]. FOA har således sammen med blandt andet Frivilligt Forum, i januar 2014 udformet syv spilleregler, som har karakter af at være principper for samarbejdsrelationen, der skal bruges, når det nationale frivilligcharter skal forankres lokalt. Et overordnede frivilligcharter med gode hensigter og visioner, kan bruges som et fint udgangspunkt, men uden at blive gjort anvendeligt på praksisniveau så er der risiko for, at det mister sin reelle betydning i praksis. Dette vil betyde, at frivilligcharteret blot efterlades som en samling af flotte hensigtserklæringer der ikke virkeliggøres. På baggrund heraf overvejer vi, om vores fund i analysen kan være et udtryk for, at der mangler en lokal stillingtagen til, hvordan samarbejdet mellem BBH og KK helt konkret skal udføres på praksisniveau.

Vi mener dog, at charteret og spillereglerne kan anses som et udtryk for, at de to sektorer gerne vil hinanden, og samtidig at de to sektorer prøver at gardere sig mod hinanden ud fra bestemte retningslinjer. Bekymringerne i den frivillige sektor kan blandt andet være afledt af en frygt for at måtte underlægge sig en offentlig styring, som vi også beskriver i vores problemfelt. Det paradoksale er, at den frivillige sektor, ifølge Deloittes *Barriere- og løsningskatalog for frivilligområdet*, samtidig er bange for at blive valgt fra, ved at kommunerne begynder at rekruttere egne frivillige [Deloitte 2012: 24]. Man kan i den anledning reflektere over, om frivillige organisationer på baggrund af denne fravalgsfrygt om muligt kan føle sig tvunget ind i en tættere samarbejdsrelation. På den anden side står den offentlige sektor, hvor Sørensen og Torfing argumenterer for, at offentligt ansatte om muligt frygter at blive erstattet med frivillige medarbejdere, når man søger at inddrage frivillige organisationer i velfærdsarbejdet [Sørensen & Torfing 2012: 5-8]. I forlængelse heraf kan FOAs spilleregler om arbejdsfordelingen mellem frivillige og offentligt ansatte muligvis ses om et eksempel på denne frygt, hvor man forsøger at opstille regler for, hvem der må udføre hvilke opgaver. I et perspektiv omkring socialt arbejde handler frygten måske om, at de frivillige kommer til at fremstå som ”de gode”, der laver det ”rigtige” sociale arbejde, mens de offentligt ansatte socialmedarbejdere efterlades med myndighedsrollen som ”de onde”, det vil sige dem, der sidder med de administrative opgaver, styrer pengekassen, og dermed taber egenret på relations- og dialogarbejdet, som har været med til at karakterisere det sociale arbejde traditionelt. Man kan således reflektere over om nogle sagsbehandlere, mere eller mindre bevist, modarbejder politiske prioriteringer om samskabelse ud fra et ønsker om at værne om de opgaver, som ikke kun handler om administration. Dette ud fra en antagelse om, at sagsbehandlerne på baggrund af deres socialfaglige uddannelse er interesseret i at bevare elementer af relations- og dialogarbejdet i deres daglige arbejde, frem for at sidde tilbage i en arbejdsposition, der lige så godt kunne udføres af andre, der ikke var socialfagligt uddannet.

Hele diskussionen omhandlende samskabelse mellem den frivillige og offentlige sektor sætter ikke kun spor i de overvejelser, man gør sig i den politiske og organisatoriske praksis, men fokusset på samskabelse, partnerskaber og samspil kan også potentielt rykke ved den gængse opfattelse af, hvem der egentlig kan løfte de sociale velfærdsopgaver. Det sociale arbejde er i en tid, hvor færre ting synes helligt, hvor flere ting sættes til diskussion og hvor man hele tiden skubber grænserne. For 10 år siden kunne man måske ikke have forestillet sig, at frivillige kunne varetage omsorgsopgaver på et plejehjem – det gør de nu. For 5 år siden kunne man måske ikke have forestillet sig, at frivillige mentorer kunne være en del af den politiske indsats overfor arbejdsløse – det er det i regeringens nye kontanthjælpsreform fra 2013 [bm.dk]. Når grænserne rykkes, rykker vi også vores opfattelse af, hvilke opgaver det er acceptabelt at frivillige varetager. Så om 5 år, er det ikke sikkert, at man vil rynke på næsen over, hvis man fra politisk side foreslår, at frivillige organisationer skal varetage foranstaltninger på børne- og ungeområdet.

# Litteraturliste

**Monografier**

Aarup, Knud 2011: *Frivillighedens velfærdssamfund*. Frederiksberg, Frydenlund.

Anheier, Helmut K. 2005: *Nonprofit organizations – theory, management, policy*. New York, Routledge.

Flyvbjerg, Bent 1994: *Rationalitet og magt –* *Det konkretes videnskab*. Odense, Akademisk Forlag.

Hasenfeld, Yeheskel 2003: *Mennesket som råstof – Borgerservicerende organisationer i moderne samfund*. Aarhus, Forlaget Klim.

Kvale, Steinar 1998: *Interview - En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.* København, Hans Reitzels Forlag.

Launsø, Laila & Rieper, Olaf 2005: *Forskning om og med mennesker – Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskning.* 5. udgave. København, Nyt Nordisk Forlag.

Wulff, Michael 2013: *Den nødvendige frivillighed – Frivilligt arbejde og frivillige sociale organisationer i det 21. århundrede*. Frederiksberg, Forlaget Frydenlund.

**Antologier**

Antoft, Rasmus & Salomonsen, Heidi 2007: Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi. I: Antoft, Rasmus et al. (red.): *Håndværk & Horisonter – Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense, Syddansk Universitetsforlag.

Beck Jørgensen, Torben 2003 A: Værdier i harmoni, konflikt og forandring. I: Beck Jørgensen, Torben (red.): *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner.* Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.

Beck Jørgensen, Torben 2003 B: Værdier og den offentlige sektor. I: Beck Jørgensen, Torben (red.): *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner.* Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.

Danelund, Jørgen & Sanderhage, Tue 2011: Ledelse og styring af samarbejdende innovation: Medledelse med muligheder. I: Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.): *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Eikås, Magne 2001: New Public Management og restruktureringen av de nordiske velferdsstatene: Endrede roller og relasjoner for de frivillige organisasjonene? I: Skov Henriksen, Lars & Ibsen, Bjarne (red.): *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer.* Odense, Odense Universitetsforlag.

Højberg, Henriette 2013: Hermeneutik. I: Fuglsang, Lars et al. (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer*. 3. udgave. København, Samfundslitteratur.

Kjær, Peter & Thanning Vendelø, Morten 2014: Beslutningsteori. I: Vikkelsø, Signe & Kjær, Peter (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*. København, Hans Reitzels Forlag.

Knudsen, Morten 2014: Systemteoretisk organisationsteori. I: Vikkelsø, Signe & Kjær, Peter (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*. København, Hans Reitzels Forlag.

La Cour, Anders 2014: Den frivillige organisation. I: Vikkelsø, Signe & Kjær, Peter (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*. København, Hans Reitzels Forlag.

Linders, Annulla 2008: Documents, texts, and archives in constructionist research. I: Holstein, James & Gubrium, Jaber (red.): *Handbook of constructionist research*. New York, The Guilford Press.

Rasborg, Klaus 2013: Socialkonstruktivismer i klassisk og moderne sociologi. I: Fuglsang, Lars et al. (red..): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - På tværs af fagkulturer og paradigmer*. 3. udgave. København, Samfundslitteratur.

Strandgaard Pedersen, Jesper 2014: Institutionel teori. I: Vikkelsø, Signe & Kjær, Peter (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*. København, Hans Reitzels Forlag.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob 2011: Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor.I: Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.): *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Torfing, Jacob 2011: Teorier om offentlig administration og styring: Fra stillestående bureaukrati til samarbejdsdrevet innovation*.* I:Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.): *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Åkerstrøm Andersen, Niels 2014: Forvaltningen. I: Vikkelsø, Signe & Kjær, Peter (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*. København, Hans Reitzels Forlag.

**Artikler og rapporter**

Olsen, Henning 2003: Kvalitative analyser og kvalitetssikring. I: *Sociologisk Forskning, nr.1.*

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob 2012: Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice.

Torfing, Jacob & Triantafillou, Peter 2012: What’s in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system.

**Forenings- og virksomhedsudgivelser**

Deloitte 2012: Barriere- og løsningskatalog for frivilligområdet.

Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde 2008: Frivillige sociale organisationers rolle i fremtidens velfærdssamfund - en udgangsbøn.

**Udleveret materiale fra Barnets Blå Hus**

Projektbeskrivelsen: Barnets Blå Hus – støttecenter for børn i alkoholbelastede familier. Vedlagt som bilag 1.

Samarbejdsaftalen: Samarbejdsaftale mellem Blå Kors Danmark (BKD) og Københavns Kommune (KK). Vedlagt som bilag 2.

Satspuljeansøgning: Satspuljen 2012. Metodeudviklingsprojekt. Det Blå Hus: Støttecenter for børn fra misbrugsfamilier. Vedlagt som bilag 3.

**Databaser**

Goul Andersen, Jørgen 2012: *Convergence of Welfare Reforms in Social Services*. Vol. 23.2 (2012): Springer Link.

Hood, Christopher 1991: *A public management for all seasons?* Public Administration Vol. 69 Spring 1991: EBSCOhost Business Source Premier.

Lorentzen, Håkon & Henriksen, Lars Skov 2013: *The Invention and Institutionalization of Volunteer Centers: A Comparative Analysis of Norway and Denmark*. The Author(s) (2013): SAGE Journals Online.

**Websider og materiale fra websider**

Avisen.dk: Frivillige hugger sosu'ernes job.

http://www.avisen.dk/frivillige-hugger-sosuernes-job\_242261.aspx

Downloadet: 25.02.14

Barnets Blå Hus: Statusrapport 2013

http://www.barnetsblaahus.dk/Blaa\_Kors-Barnets\_Blaa\_Hus/Om\_Barnets\_Blaa\_Hus.aspx

Downloadet 14.03.14

Blå Kors Danmark: Blå Kors vedtægter.

http://www.blaakors.dk/Files/Images/BlaaKors2013/Brochurer/Vedtaegter\_godkendt\_2013.pdf

Downloadet 14.03.14

Blå Kors Danmark: Blå Kors 2021-Plan

http://www.blaakors.dk/Files/Images/BlaaKors2013/Brochurer/Plan\_2021\_HBs\_endelige.pdf

Downloadet 14.03.14

Bm.dk/Beskæftigelsesministeriet: Aftale om reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job, 2013.

http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Aftale%20om%20en%20reform%20af%20kontanthjaelpssystemet.aspx

Downloadet 23.05.14

Foa.dk A: 2+2 = 5. Konference om det frugtbare samarbejde mellem frivillige og ansatte på det sociale område.

http://www.foa.dk/~/media/Faelles/PDF/Arrangementer/Paegagogisk/2013/225programpdf.ashx

Downloadet: 23.05.14

Foa.dk B: Frivillige: Nye spilleregler skal lette samarbejdet.

http://www.foa.dk/Forbund/Nyheder?newsid=6F757377-2A10-45EC-B226-47932A26D414

Downloadet: 26.02.14

Forvaltningspolitik.dk: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar.

http://www.forvaltningspolitik.dk/files/manager/documents/debatoplã¦g%20lang%20version.pdf

Downloadet 13.02.14

Frivilligcharter.dk: Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige.

http://www.frivilligcharter.dk/node/31

Downloadet: 26.02.14

Københavns Kommune: Københavns Kommunes Frivillighedspolitik 2011-2014

http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/frivillighed

Downloadet 14.03.14

Regeringen 2003: Vækst, velfærd – fornyelse II: Supplerende regeringsgrundlag.

http://www.stm.dk/index/dokumenter.asp/publikationer/Regeringsgrundlag%20II/index.htm

Downloadet 19.02.14

Regeringen 2004: Handlingsplan for offentlige-private partnerskaber (OPP).

http://www.trm.dk/~/media/Files/Publication/2004/OPP\_handlingsplan.pdf

Downloadet 19.02.14

Regeringen 2012: Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020.

http://www.fm.dk/publikationer/2012/danmark--i-arbejde/~/media/Publikationer/Imported/2012/Danmark%20i%20arbejde/danmark%20i%20arbejde%20-%20udfordringer%20for%20dansk%20økonomi%20mod%202020\_web.ashx

Downloadet 19.02.14

Retsinformation.dk: Bekendtgørelse af Lov om Social Service. LBK nr. 254 af 20/03/2014.

https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=158071

Downloadet 19.02.14

Retsinformation.dk: Bekendtgørelse af Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. LBK nr. 983 af 08/08/2013.

https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158024

Downloadet 19.05.14

Ugebreveta4.dk A: Frivillighed har sin pris.

http://www.ugebreveta4.dk/frivillighed-har-sin-pris\_15890.aspx

Downloadet: 18.02.14

Ugebreveta4.dk B: Frivillige skal ikke udhule velfærden.

http://www.ugebreveta4.dk/frivillige-skal-ikke-udhule-velfaerden\_14069.aspx

Downloadet: 19.02.14

# Bilag

**Bilag 1 Projektbeskrivelsen**

**Projektbeskrivelse: Barnets Blå Hus – støttecenter for børn i alkoholbelastede familier**

1. **Projektets formål**

Projektet har til formål - på basis af norske erfaringer - at udvikle et dansk koncept og drive børnestøttecentre for børn af misbrugere og deres forældre i København og Aalborg. I det følgende anvendes arbejdstitlen: Barnets Blå Hus. Det er tænkt som et nærmiljøhus, der først og fremmest tager barnets perspektiv. Huset vil indeholde to typer af tilbud: Den ene er støtte og hjælp til de udsatte børn, den anden er forskellige tilbud til børnenes forældre og til familierne. Mindre børns liv hører uløseligt sammen med forældrenes, og det giver derfor ikke mening at yde hjælp til den ene part uden at inddrage den anden. Fokus er på tidlig indsats og en faglig, systematiseret forebyggelse af de problemer, som ofte rammer børn fra misbrugshjem, både i barndommen og senere i deres liv.

Barnets Blå Hus skal være et trygt sted også for de forældre, der søger hjælp til at styrke deres forældrekompetencer og gerne arbejde i retning af en rusmiddelfri tilværelse. En vurdering er, at over halvdelen af alle anbringelser af børn hænger sammen med alkoholproblemer. Derfor er et yderligere mål med Barnets Blå Hus at forebygge anbringelser ved at arbejde for bedre relationer og øget trivsel i familierne, herunder bryde tabuet omkring alkoholmisbrug og modviljen mod at gøre noget effektivt ved det. Vores overbevisning er, at der på længere sigt vil være store samfundsmæssige effekter af at gøre noget for disse børn og familier.

**Baggrundsbeskrivelse for projektet og dets relevans, herunder fundering i forskningsbaseret viden og praktiske erfaringer fra området:**

Støttecentre er kendt i Danmark. Mange kommuner har deres egne familiehuse, der arbejder med at støtte børn og familier med forskellige problematikker. Som led i Barnets Reform etableres der nu også børnehuse for sex-misbrugte børn. Men der er ingen børnehuse af helt samme karakter som Barnets Blå Hus. Og da netop alkohol- og stofmisbrug rammer markant flere børn end f.eks. sex-misbrug, giver det god mening at udvikle et støttecenter særligt målrettet børn fra disse familier.

Antallet af børn, der vokser op i familier med misbrugsproblemer er meget stort: Sundhedsstyrelsen skønner, at 122.000 børn fra 0-18 år vokser op i hjem med alkoholproblemer. Det svarer i gennemsnit til to i hver skoleklasse. Der er for nuværende ikke tilstrækkeligt med målrettede tilbud til alle de børn og familier, så der er brug for nye typer institutioner for at imødekomme de enorme behov. Ikke alene menneskeligt, men også samfundsmæssigt giver det derfor god mening at nytænke mulighederne for at komme de mange berørte familier til hjælp.

BKD har længe set behovet for at videreudvikle tilbud til børnegruppen. Barnets Blå Hus skal ses som en naturlig forlængelse af de allerede eksisterende tilbud. Vi har således årelang praksiserfaring fra flere behandlingstilbud for alkoholafhængige og deres pårørende. Derudover har vi afgiftnings- og behandlingstilbud målrettet 15-25 årige misbrugere (hashstop.dk og Ungehuset i Blå Kors Rold Skov). Desuden tilbyder vi terapi og rådgivning til børn og unge fra alkoholfamilier (TUBA).

Endelig afholder BKD forskellige lejre for familier og børn hvert år i sommerperioden.

**Norske erfaringer:**

Barnets Blå Hus er et helt nyt koncept i Danmark. Idéen stammer fra Blå Kors i Norge, der driver ”Barnas Stasjon” i seks større byer - med gode og veldokumenterede erfaringer. Nærværende projekt er derfor at betragte som et metodeudviklingsprojekt i dansk sammenhæng. BKD har fået en 3-årig bevilling fra Socialministeriet til at udvikle og afprøve konceptet i dansk kontekst. Visionen er at forankre projektet i tæt samarbejde med de lokale kommuner og andre aktører - og derfra at udbrede konceptet til hele landet. Nærværende projekt kan derfor ses som en beskeden begyndelse på noget, som har potentialet til at vokse sig meget større – som det er sket i Norge.

I en ekstern evaluering af en sådan ”Barnas Stasjon” i Norge fremgår følgende:

”De seks respondentene gir uttrykk for at de har fått en positiv endring av sin livssituasjon etter oppholdet på Barnas stasjon. De har fått praktisk og målrettet hjelp til å ta tak i deler av sin hverdag og endre på uheldige strukturer. De har sammen med sine barn fått nye opplevelser gjennom deltagelse i aktiviteter og felleskap med andre mennesker. De har fått konkret foreldreveiledning etter anerkjente metoder, og de har fått styrket selvfølelse gjennom systematisk forsterkning av sine positive egenskaper.” (se Batt-Rawden, Olsvik og Lauritzen: ØstlandsForskning-notat nr. 12/2011”Evaluering av Barnas stasjon - Blå Kors”).

1. **Projektets målgruppe**

Projektets primære målgruppe er sårbare og udsatte børn i alderen 0-14 år, som er børn af alkohol-misbrugere. Den overvejende del af brugerne tænkes at være i alderen 6-14 år.

Desuden er de pågældende børns forældre en sekundær målgruppe i den del af husets aktiviteter, der orienteres mod familierne.

Huset skal være et åbent tilbud for alle i målgruppen. Der skal ikke visiteres til det, men kommunale og regionale tilbud skal kunne henvise dertil, dog skal henvisning ikke være en forudsætning for at kunne gøre brug af huset. Enhver som ønsker hjælp til håndtering af små og store problemer i familien, der relaterer til alkoholmisbrug, skal frit kunne komme i åbningstiden.

1. **Projektets mål på brugerniveau**

Huset vil være naturligvis være misbrugsfrit, og forældre, der måtte møde mærkbart påvirkede op, vil ikke få adgang – i overensstemmelse med målsætningen om, at huset først og fremmest skal være trygt for børnene. Fokus er først og fremmest på deres behov med det formål at give dem støtte og tryghed i en ellers usikker og uforudsigelig dagligdag. Der skal være varme og tillidsvækkende voksne, som kan kommunikere til barnet, at det er set, hørt og forstået, og som kan hjælpe barnet med at italesætte sine problematikker på en empatisk og støttende måde. Tillige skal barnet mødes af voksne, som forstår at aflede opmærksomheden fra en besværlig livssituation og skabe et frirum med plads til en smule af barndommens sorgløshed. Endelig skal de voksne i huset have den faglige indsigt, der skal til for at vurdere, hvilken hjælp, der er behov for, herunder hvornår det af hensyn til barnets sikkerhed måtte være nødvendigt at intervenere og lave underretning til de relevante myndigheder.

Børn som vokser op i familier med misbrug af rusmidler får ofte mangelfuld omsorg og må i mange tilfælde påtage sig de voksnes opgaver og ansvar. Barnets Blå Hus skal være et alternativ til den utryghed, isolation og ensomhed, der ofte kendetegner deres liv. De tilbydes et trygt og forudsigeligt miljø, hvor de kan dele deres erfaringer med andre i samme situation, og hvor de sammen med deres forældre kan få sjove oplevelser og sammen lære nye mønstre, så resultatet bliver gladere og mere velfungerende familier.

1. **Aktiviteter og ydelser**

Barnets Blå Hus er et hus eller en større lejlighed centralt placeret i byen – gerne i nærheden af skole og SFO/fritidsklub. Der skal være lyse, velindrettede lokaler med fællesrum, kontor, køkken og samtalerum.

Udgangspunktet vil være en åbningstid mandag-fredag kl. 13.00-17.00 samt enkelte sene eftermiddage/aftener.

**Afhængigt af det aktuelle behov i kommunen og de forhåndenværende ressourcer vil Barnets Blå Hus kunne tilbyde:**

* **Fritidstilbud til børn og unge, der lever i udsatte familier.** En slags "Åbent Hus”hvor børn frit kan komme efter skoletid, fx hvis der er utrygt derhjemme på grund af forældres misbrug eller relaterede problemer. Pædagogisk personale og frivillige tager imod og skaber det varme og trygge miljø med mulighed for samtale, leg, lektiehjælp – eller bare at ’hænge ud’.
* **Samtalegrupper for børn i alderen 6-13 år.** Børnene skal kunne inviteres til støttende gruppesamtaler omkring det at være barn i en alkoholbelastet familie. Gruppen ledes af mindst én voksen medarbejder med relevant uddannelse.
* **Familiegruppe:** Familier med misbrugsproblemer indbydes til samvær med andre familier i en gruppe, typisk omkring et måltid, hvor hovedvægten er på socialt fællesskab, men hvor medarbejderne skaber struktur og kan tilbyde rådgivning, hvis der afdækkes usikre eller manglende forældrefunktioner. Familiesamværet ledes af tydelige voksne medarbejdere med relevant uddannelse.
* **Ferie- og fritidsaktiviteter:** Udsatte familier mangler ofte overskud til at fejre højtider og mærkedage, og dermed stiller de deres børn ringere på en række sociale og kulturelle områder. Her kan der arrangeres fælles aktiviteter i forbindelse med:
* fejring af højtider og fødselsdage
* kulturelle tiltag, fx museumsbesøg
* fysiske aktiviteter
* ferieture over én eller flere dage
* **Forældre** skal individuelt kunne søge råd og vejledning i Barnets Blå Hus. De skal selv kunne definere, hvad de ønsker hjælp til, fx opdragelse af adfærdsvanskelige børn, fornuftig grænsesætning, træning af specifikke forældrefunktioner eller sociale kompetencer. Fokus skal være på empowerment, dvs. hjælp til at opdage og udvikle egne ressourcer og forbedre familiens indbyrdes samspil.

1. **Organisation og ledelse**

På medarbejdersiden tænkes der ansat ca. 1,8 psykologer/familieterapeuter/pædagoger samt 0,35 administrativ medarbejder. Der er flere muligheder for organisering: Det kan være en fuldtids stilling som projektleder/ terapeut/ psykolog, der har det overordnede ledelsesansvar samt koordination og udførelse af de strukturerede aktiviteter. Desuden har lederen ansvar for de frivillige.

Derudover kan der tænkes ansat en familieterapeut og en pædagog, begge på deltid. Familieterapeutens opgaver bliver både deltagelse i de strukturerede tiltag for familierne i samarbejde med lederen, og pædagogen tilknyttes primært varetagelse af børnekontakten sammen med de frivillige i de øvrige tilbud.

De specifikke funktioner vil naturligvis afhænge af kompetenceprofilerne hos de konkrete medarbejdere, der ansættes.

Principperne for ansættelse vil være de samme som i resten af Blå Kors: Der ansættes udelukkende personale med relevant faglig uddannelse, dvs. medarbejdere med uddannelse og gerne erfaring indenfor børne- og familiearbejde og evt. fra misbrugs- eller udsatteområdet.

Der forudsættes medvirken af frivillige i projektet. Deres opgaver bliver at bidrage til løsning af de mindre specialiserede opgaver såsom hygge, lektiehjælp, madlavning, udflugter m.v. BKD har stor erfaring i at rekruttere og bruge frivillige i arbejdet. De frivillige, der antages, skal gennem en vurderende samtale og skal tilbydes kurser, der klæder dem på til opgaverne. Desuden skal alle, der ansættes, levere både straffeattest og børneattest.

**Samarbejde med andre instanser**

Når barnet eller familien synes, de har fået den hjælp, de havde behov for og ikke længere ønsker at komme i Barnets Blå Hus, skal deres videre behov vurderes og drøftes, og en betryggende overlevering til andre instanser skal sikres, såfremt der er behov herfor. Der lægges vægt på tværfagligt samarbejde med de relevante forvaltninger i kommunen eller med private aktører. Hvis der ikke kan findes nogen koordinerende instans i de enkelte sager, vil Barnets Blå Hus søge at påtage sig opgaven som ’case manager’ og koordinere de forskellige indsatser, så der kan skabes et helhedsorienteret tilbud til børnene og/eller familien. Der skal altid være mulighed for, at de kan henvende sig igen. For BKD er det afgørende at fremtræde med et menneskeligt ansigt, der ikke afviser nogen eller praktiserer kassetænkning på bekostning af hensynet til den enkeltes behov.

Deltagelse i støttecenterets aktiviteter forudsætter som nævnt ikke ekstern visitation, men en række forskellige instanser vil være oplagte henvisningskanaler, herunder:

* kommunale fagpersoner
* regionale fagpersoner
* alment praktiserende læger og speciallæger (psykiatri)
* civilsamfundets borgere med kendskab til børnenes problematik/behov.

Hovedparten af de børn og familier, der skal benytte støttecenteret, forventes henvist via kommunale medarbejdere: Sundhedsplejersker, dagsinstitutionspersonale, lærere, SFO-medarbejdere, familiekonsulenter, kommunale sagsbehandler eller andre, der er blevet opmærksomme på behovene for en særlig indsats, der er målrettet børn fra alkohol/misbrugsfamilier.

Hospitalsafdelinger, herunder familieambulatorium samt div. specialinstitutioner, vil ligeledes have kontakt med en række børn og unge, hvor der kan være begrundet mistanke om en familiær misbrugsproblematik. Psykiatrien og misbrugscentrene har ligeledes berøring med mange misbrugere, og også her gælder, at Barnets Blå Hus bør være et af de steder, der kan henvises videre til.

Endelig skal Barnets Blå Hus også være et tilbud til de børn og familier, der af forskellige årsager ikke har lyst til at henvende sig til kommunen, men som alligevel har brug for et sted, hvor de kan få hjælp og støtte uden at skulle registreres eller påduttes en behandling, de ikke ønsker.

Samarbejdet med kommune og region søges sikret via konkrete samarbejdsaftaler. Der holdes regelmæssige møder med repræsentanter fra de lokale instanser, der samarbejdes med.

Det specifikke indhold i projektet, herunder den præcise geografiske placering, organisatoriske samarbejdsformer, dimensionering af de forskellige indsatser samt evaluering fastlægges i samarbejde med kommunen.

1. **Dokumentation af aktiviteter**

Noget af dataindsamlingen vil foregå som en integreret del af indsatsen og varetages af personalet, mens anden dataindsamling foretages af projektekstern evaluator (eksempelvis BKDs forskningsafdeling).

Succeskriterier på klientniveau: Af de børn, der opsøger Barnets Blå Hus, skal mindst 80 % opleve, at de får hjælp og støtte, som gør en positiv forskel, og at deres familie får tilbudt hjælp, der bidrager til en tryggere hverdag i deres familie.

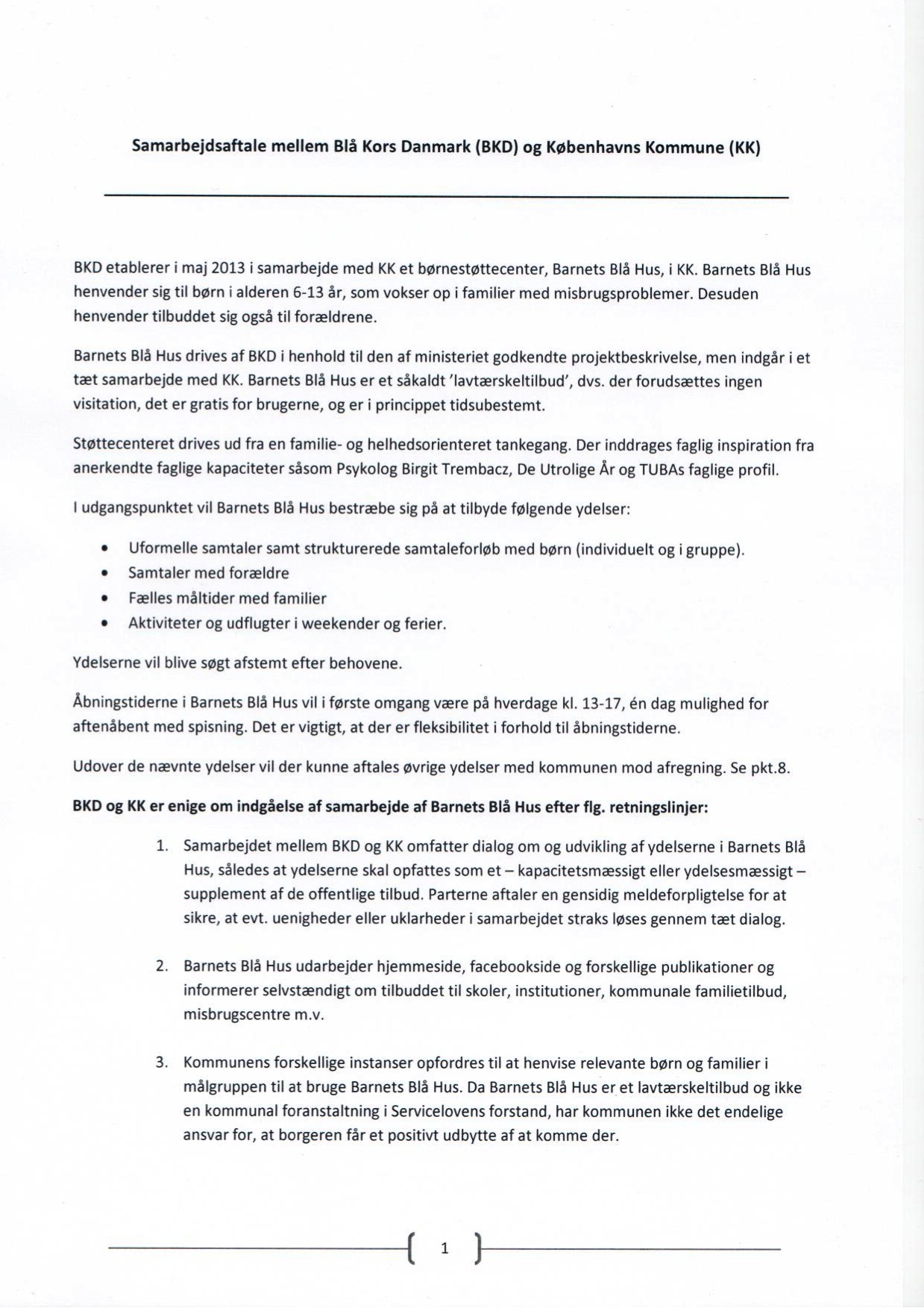
Af de forældre, der selv opsøger Barnets Blå Hus for at få hjælp, skal mindst 80 % angive, at de har fået hjælp til at varetage forældrerollen bedre og skabe øget trivsel i deres familier.

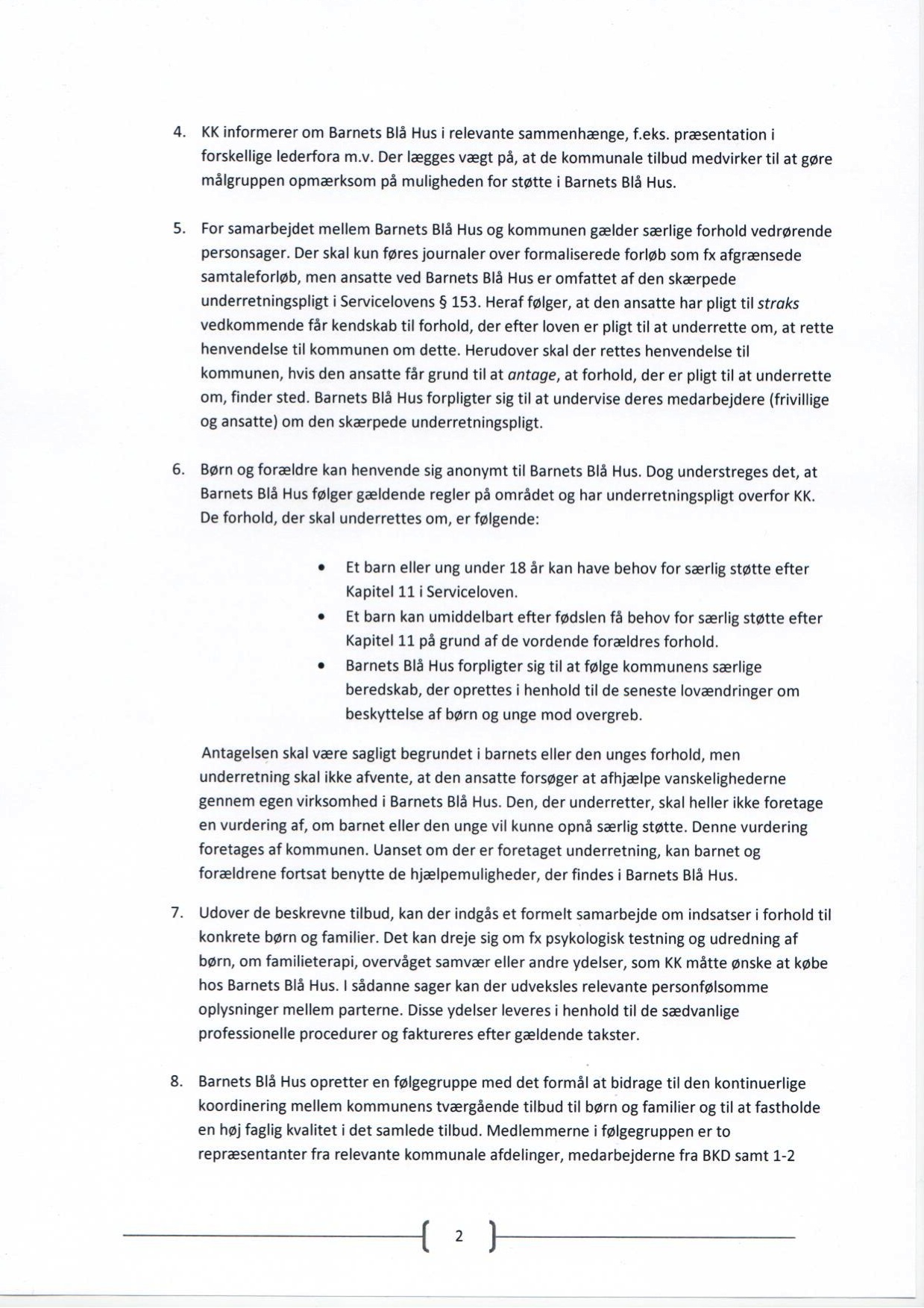
Af de børn og familier, der henvises til Barnets Blå Hus skal mindst 80 % gennemføre det aftalte, planlagte forløb, og både de og den eventuelt henvisende myndighed skal kunne attestere, at det har haft en positiv effekt i deres families trivsel.

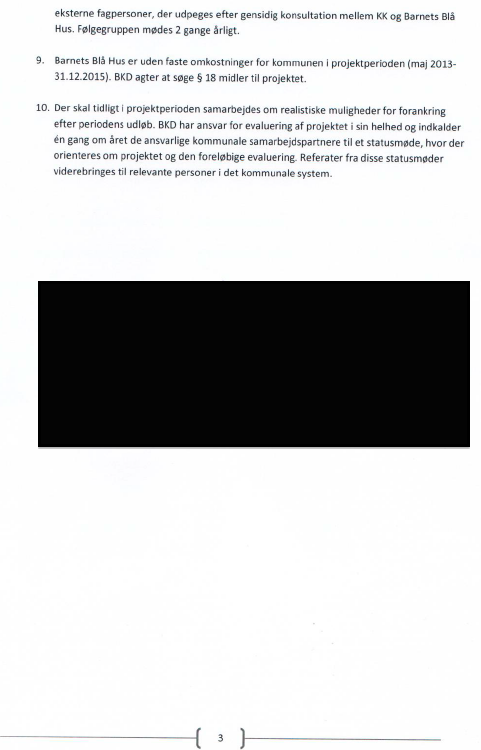
Det skal sikres, at målene accepteres af husets brugere. Erfaringerne fra Norge viste bl.a., at tilfredsheden blev øget, når brugerne selv fik lov at definere, hvad de ønskede hjælp til, samt at de fik tilbudt medindflydelse på den hjælp, de modtog. Dette vil vi bl.a. sikre ved oprettelse af brugergrupper, der selv står for en vis del af husets aktiviteter.

Antallet af ydelser er færre end dem, der typisk tilbydes i det norske koncept. Man kan se på det som en startpakke, hvor vi i en dialog med beliggenhedskommuner udvælger de kerneydelser, der skønnes at have de bedste chancer for at kunne etableres og drives indenfor projektperioden. Derfra kan projektet videreudvikles i takt med at stedet bliver kendt og integreret i lokalområdet og det kommunale system.

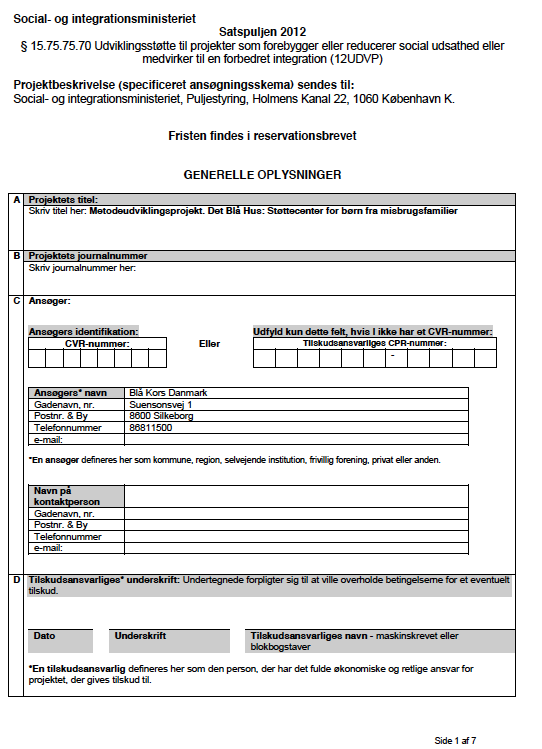
**Bilag 2 Samarbejdsaftalen**

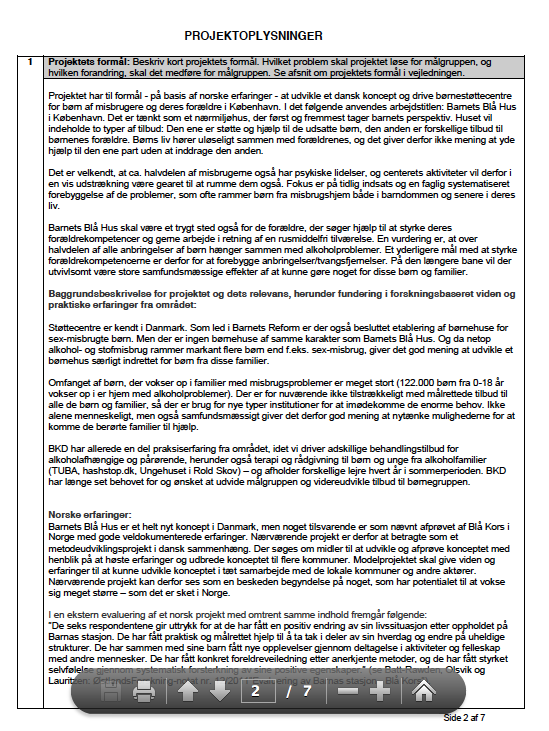


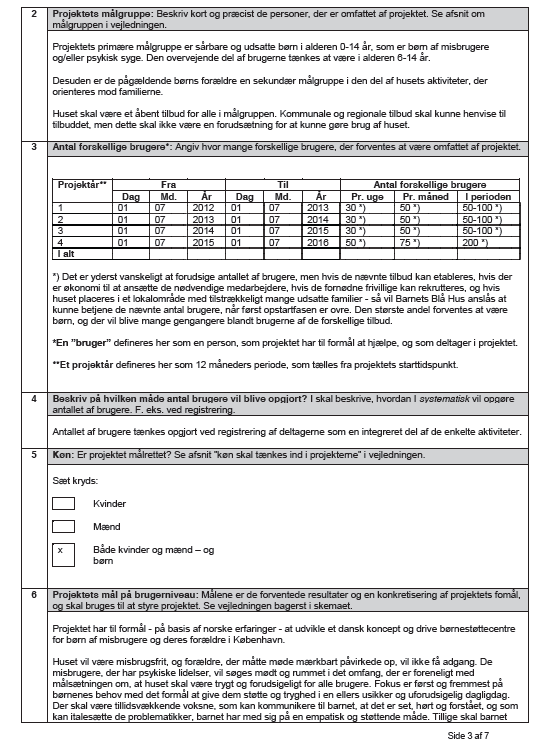


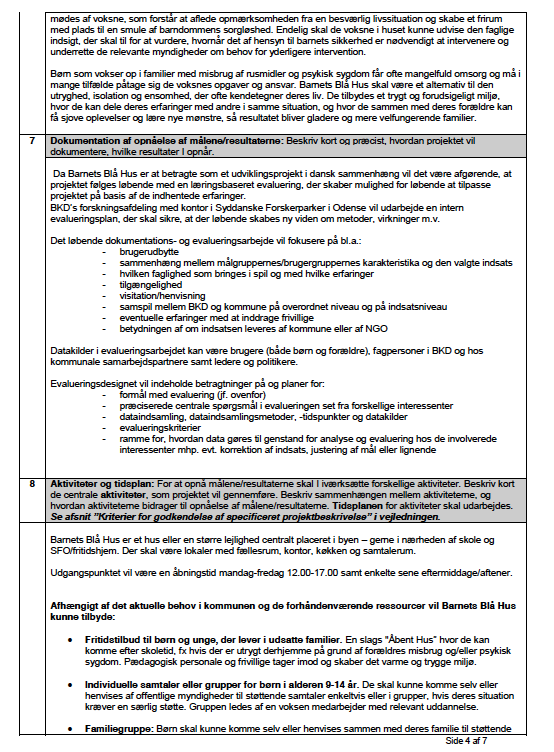


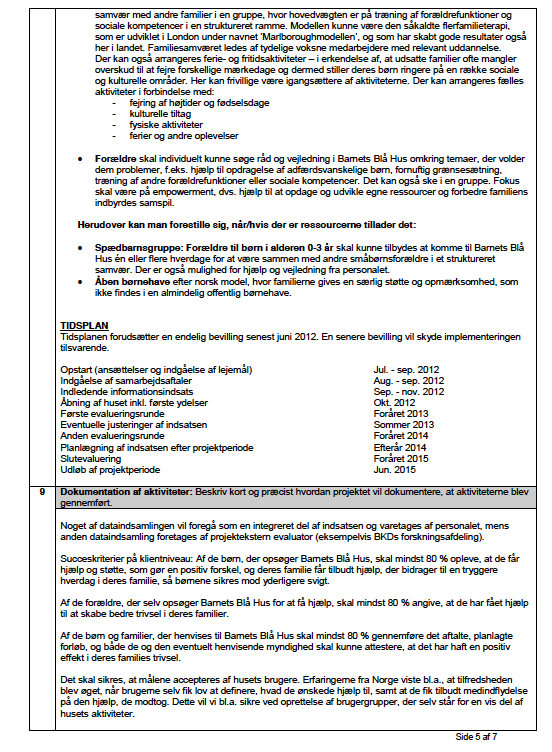
**Bilag 3 Satspuljeansøgning**

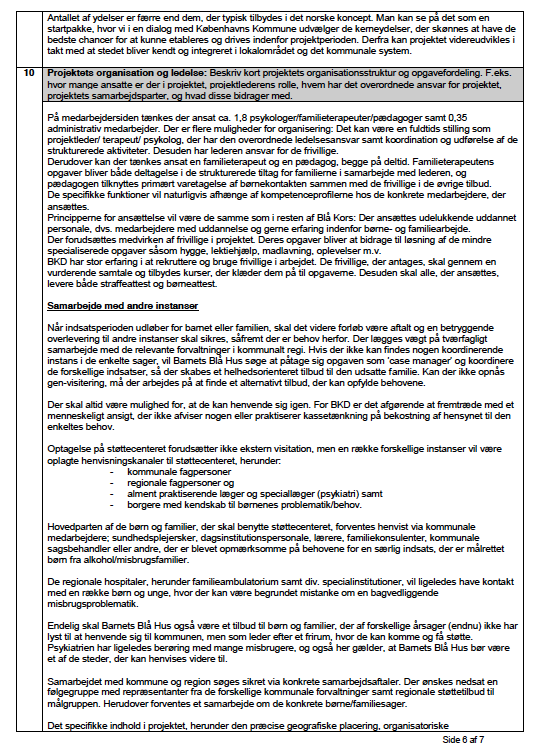


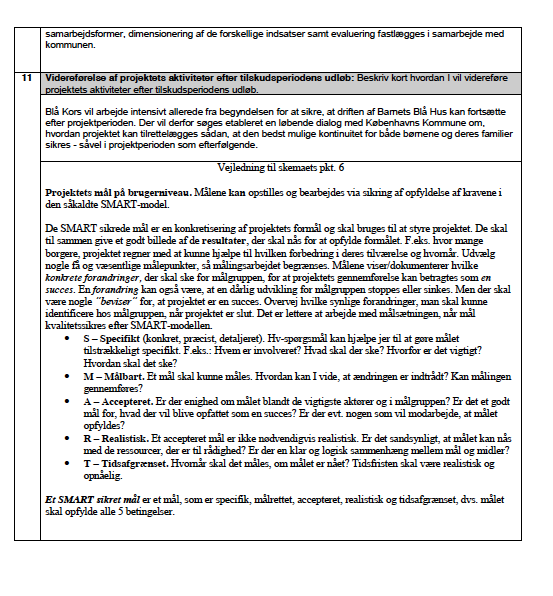




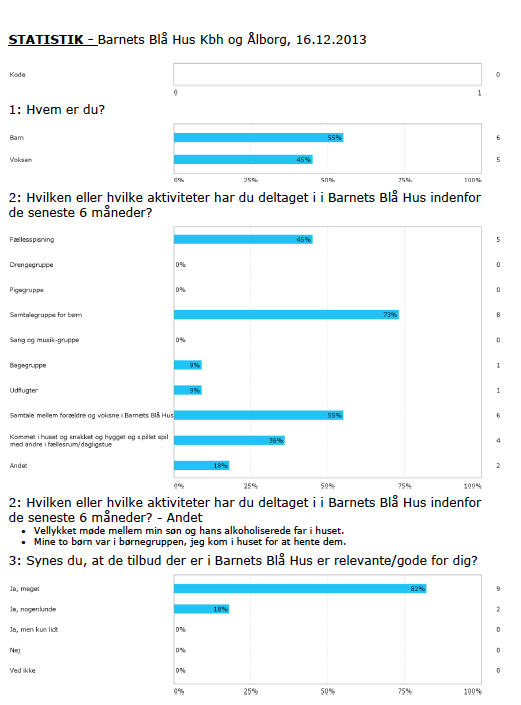


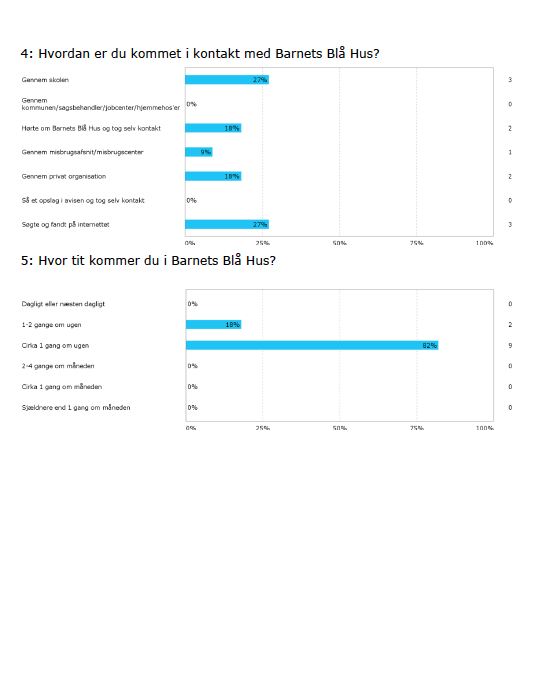


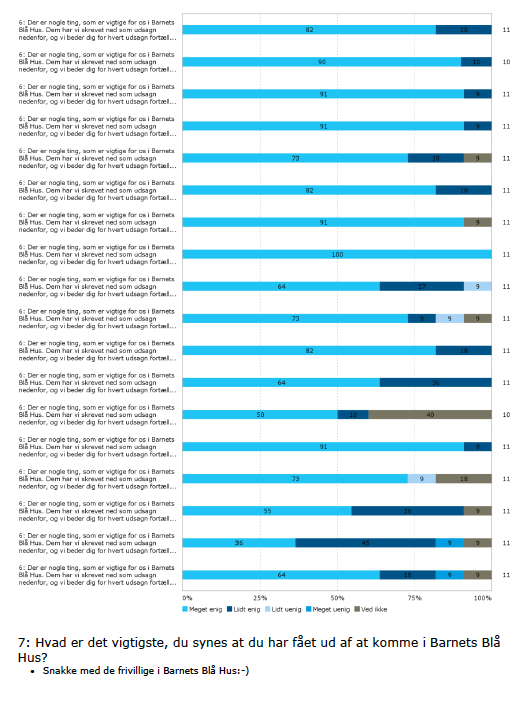


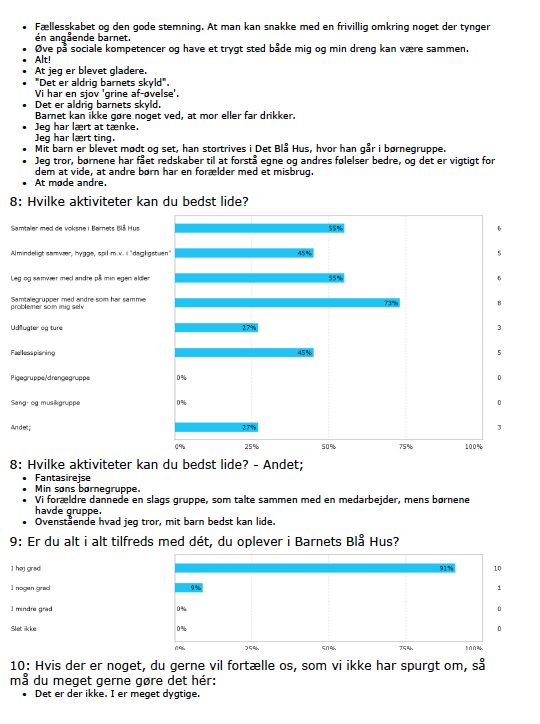


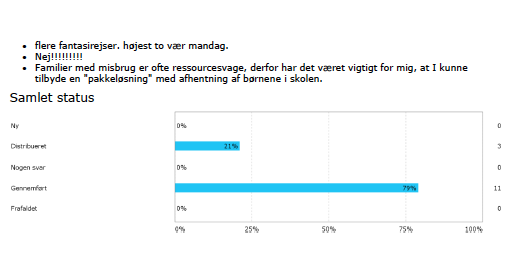
**Bilag 4 Barnets Blå Hus’ statistik ud fra brugerevaluering**











**Bilag 5 Interviewguides**

***Interviewguide Barnets Blå Hus – Projektlederen og Projektmedarbejderen***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Formål med spørgsmålene** | **Forskningsspørgsmål** | **Interviewspørgsmål** | **Suppl. interviewspørgsmål** |
| **Barnets Blå Hus**  Finde ud af, hvad tankerne bag Barnets Blå Hus har været, og hvilke centrale værdier der kommer til udtryk. Hvad karakteriserer Barnets Blå Hus. | - Hvorfor er det relevant at opstarte et frivilligt tilbud som Barnets Blå Hus? (teoretisk kobling til udviklings-laboratorium, heterogenitetsteorien, interdependensteorien).  - Hvilke frivillige ”værdier” er vigtige for dem (teoretisk kobling til egenart, fortalerrolle). | - Kan du fortælle lidt om, hvad der har været ideen bag at opstarte Barnets Blå Hus?  - Hvad er det særlige ved, at I er et frivilligt tilbud?  - Hvad ser du, at jeres tilbud kan bidrage med, som det offentliges tilbud ikke kan? | - Hvilke værdier er centrale for Jer i Barnets Blå Hus?  - Udfordringer i opstarten?  - Hvad skal der til for at I opnår det ønskede antal brugere?  - Hvor er tilbuddets styrker/svagheder? |
| **Samarbejdet.**  At finde ud af, hvordan Barnets Blå Hus anskuer selve samarbejdet og hvilke forventninger de har til samarbejdet. | - Hvordan blev samarbejdet med KK skabt? (teoretisk kobling til hvem der søger hvem, herunder innovation, en ny tillid og åbenhed fra kommunens side).  - Hvad skal Barnets Blå Hus levere i et samarbejde, og hvad må de evt. slække på? (teoretisk kobling til hvordan de bevarer den særlige ”frivillige identitet”, herunder udfordres fortalerrollen i et tæt samarbejde).  - Hvordan tænker frivillige tilbud kommunen ind? (teoretisk kobling til om det frivillig tvang af økonomiske hensyn eller er det for at yde et bedre indsats for målgruppen).  - Hvem sidder med ansvaret for at tilbuddet lykkes (teoretisk kobling til om de er ligeværdige partnere/gensidigt partnerskab).  - Påvirker et frivilligcharter, fagetiske spilleregler og kommunal frivillighedspolitik samarbejdet, udformningen og udførelsen af det? (teoretisk kobling til frivilligcharter og spilleregler). | - Kan du fortælle lidt om, hvordan samarbejdet med kommunen kom i stand?  - Hvordan har I haft indflydelse på udformningen af tilbuddet?  - Hvordan har kommunen haft indflydelse på udformningen af tilbuddet?  - Kan du fortælle lidt om, hvordan samarbejdet foregår?  - Kan du give nogle eksempler på, hvornår du mener at I samarbejder med kommunen?  - Hvad er det vigtigt kommunen sørger for, for at jeres samarbejde fungerer?  - Er det din oplevelse, at Barnets Blå Hus er et tilbud man kender til i de kommunale enheder?  - Er det din oplevelse, at det er et fælles ansvar mellem Barnets Blå Hus og kommunen, at succeskriterierne for Barnets Blå hus opnås?    - Tænker du, at samarbejdet med kommunen er nødvendigt for at Barnets Blå Hus bliver en succes?  - Har kommunens frivillighedspolitik, frivilligcharter for samarbejde og fagetiske spilleregler nogen betydning for jeres samarbejde med kommunen? | - Hvilke forventninger har Barnets Blå Hus til kommunen, og hvilke forventninger oplever Barnets Blå Hus, at der er til dem?  - Er der særlige fordele eller ulemper ved samarbejdet?  - Hvordan forholder I Jer til jeres værdisæt, når I indgår i et tæt samarbejde med kommuner?  - Hvordan forholder I Jer til det med at være fortaler og samtidig samarbejdspartner?  - Tager kommunen en aktiv del i, at tilbuddet bliver en succes? |
| **Samarbejdsaftalen.**  At finde ud af, hvem der har skrevet samarbejdsaftalen og hvilke forventninger der har været til indholdet (knyttet til vores socialkonstruktivistiske udgangspunkt – hvilken virkelighed konstrueres omkring samarbejdet ud fra samarbejdsaftalen). | - Hvem har ”magten” til at formulere samarbejdet? (teoretisk koblet til om det er et gensidigt partnerskab). | - Kan du fortælle lidt om, hvordan I er blevet enige om, hvad der skulle stå i samarbejdsaftalen?  - Hvem har konkret skrevet samarbejdsaftalen?  - Er det din opfattelse, at Barnets Blå Hus og kommunen er ligeværdige samarbejdspartnere? | - Har Barnets Blå Hus haft særlige ønsker til hvad der skulle indgå i samarbejdsaftalen? |

***Interviewguide Blå Kors Danmark – Vicegeneralsekretæren***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Formål med spørgsmålene** | **Forskningsspørgsmål** | **Interviewspørgsmål** | **Suppl. interviewspørgsmål** |
| **Samarbejdet.**  At finde ud, hvordan Blå Kors på et politisk/administrativt plan forholder sig til samarbejdet med kommunerne, og hvilke forventninger de har til udbyttet af samarbejdet. | - Hvad er kutyme i Blå Kors i forhold til hvordan de tænker samarbejde med kommuner? (teoretisk kobling til om frivillige organisationer gerne vil det kommunale og baggrund herfor).  - Hvad skal Blå Kors levere i et samarbejde, og hvad må de evt. slække på? (teoretisk kobling til hvordan de bevarer den særlige ”frivillige identitet”, herunder udfordres fortalerrollen i et tæt samarbejde).  - Hvordan tænker Blå Kors kommunerne ind i et konkret samarbejde? (teoretisk kobling til om det er af økonomiske hensyn eller er det for at yde en bedre indsats for målgruppen).  - Påvirker et frivilligcharter, fagetiske spilleregler og kommunal frivillighedspolitik samarbejdet, udformningen og udførelsen af det? (teoretisk kobling til frivilligcharter og spilleregler). | - Kan du fortælle lidt om, hvordan Blå Kors generelt forholder sig,  når det handler om samarbejde med kommuner?  - Hvad vægter I, når I indgår i et samarbejde med kommuner?  - Hvordan ser I, at et samarbejde med kommuner kan være brugbart for Jer?  - Hvordan forholder I Jer til jeres værdisæt, når I indgår i et tæt samarbejde med kommuner?  - Hvad gør I for at imødekomme samarbejdet med kommunerne?  - I skriver i jeres 2021-plan: *”Vi sætter ikke alt på et bræt ved kun at satse på salg til kommunerne. Det ville gøre Blå Kors Danmark alt for afhængig af udviklingen i kommunerne og deres råderum”*. Hvad betyder det konkret, for jeres tilgang til kommuner som samarbejdspartnere?  - Har frivilligcharter for samarbejde og fagetiske spilleregler nogen betydning for hvordan I tænker samarbejdet med kommunerne udformet? | - Hvilke forpligtelser og forventninger møder I oftest fra kommunernes side?  - Hvad stiller I af krav til samarbejdet?  - Ønsker I tættere partnerskaber med kommuner eller andre vilkår for samarbejdet – eller vil I helst undgå for tæt samarbejde? |
| **Området generelt**  At finde ud af, hvilken rolle Blå Kors tiltænker dem selv i fremtidens velfærdssamfund. Hvad ønsker de at holde fast i og hvad vil de gerne tage større del i. | - Hvordan ser Blå Kors udviklingen på området, og hvordan forholder de sig til den? (teoretisk kobling til, om tendenserne om en større inddragelse af frivillige organisationer opleves i Blå Kors og om de ser udviklingen som ønskelig).  - Ser man en professionalisering hos Blå Kors, i forhold til at skulle løfte et partnerskab med kommunen? (teoretisk kobling til om de frivillige organisationer har brug for et kompetenceløft og mere professionalisering for at kunne være partnere). | - Hvordan oplever I at samarbejdet mellem den frivillige og offentlige sektor italesættes fra politisk side?  - Ser I det som nødvendigt at frivillige organisationer i større grad er med til at løfte velfærdsmæssige serviceopgaver?  - Ville I have forbehold omkring at overtage en social serviceopgave, som tidligere var blevet varetaget af det offentlige?  - Har I et indtryk af, om kommunerne i de seneste år har udvist større interesse for at indgå partnerskaber med frivillige organisationer? | - Hvor ser I at grænserne går for, hvilke opgaver frivillige organisationer kan løfte og hvilke opgaver som det kommunale skal løfte?  - Hvad er fordele og ulemper ved at frivillige organisationer inddrages i velfærdsmæssige serviceløsninger?  - Hvordan forholder I jer til det med at være fortaler og samtidig samarbejdspartner?  - Hvilken rolle ser I, at Blå Kors skal spille, når det kommer til udbuddet af tilbud for de sociale grupper som I arbejder med? |

***Interviewguide Københavns Kommune – Socialfaglig koordinator i Børnefamiliecenter Amager Vest***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Formål med spørgsmålene** | **Forskningsspørgsmål** | **Interviewspørgsmål** | **Suppl. interviewspørgsmål** |
| **Området generelt**  At finde ud hvad den generelle holdning er er til frivillige organisationer og hvordan Børnefamiliecentret oplever de politiske prioriteter på området. | - Hvordan indretter Børnefamiliecentret sig i forhold til den nye velfærdsstruktur? (Teoretisk kobling til om de ser de frivillige organisationer som et supplement til den offentlige service og om de frivillige organisationer medtænkes som partnere).  - Påvirker et frivilligcharter, fagetiske spilleregler og kommunal frivillighedspolitik samarbejdet, udformningen og udførelsen af det? (teoretisk kobling til frivilligcharter og spilleregler).  - Er der forbehold omkring at samarbejde med frivillige organisationer når det handler om børn- og ungeområdet (teoretisk kobling til om børne- og ungeområdet er særligt følsomt, og at frivillige organisationer ikke kan sikre den samme kvalitet hver gang). | - Kan du fortælle lidt om hvordan I forholder Jer til samarbejde med frivillige organisationer her i Børnefamiliecentret?  - Hvordan mærker du fokusset på samarbejde konkret i din stilling som socialfaglig koordinator?  - Har kommunes frivillighedspolitik, frivilligcharter for samarbejde og fagetiske spilleregler nogen betydning for samarbejdet med frivillige organisationer?  - I hvilke senarier er det gavneligt at samarbejde med frivillige organisationer?  - I hvilke senarier er I mere forbeholden overfor at samarbejde med frivillige organisationer?  - Tænker du, at der er et behov for mere indgående samarbejde med frivillige organisationer og kommunen på børne- og ungeområdet? | - Er der sket et skift i prioriteringerne i forhold til at samarbejde med frivillige organisationer?  - Hvilke politiske krav oplever du i forhold til samarbejde mellem Børnefamiliecentret og frivillige organisationer/frivillige tilbud? |
| **Barnets Blå Hus**  At finde ud af, hvordan Børnefamiliecentret konkret forholder sig til det Barnets Blå Hus kan tilbyde. | - Hvilken relevans har Barnets Blå Hus for Børnefamiliecentret? (teoretisk kobling til udviklings-laboratorium, heterogenitetsteorien, interdependensteorien). | - Kan du fortælle lidt om hvad du tænker et tilbud som Barnets Blå Hus kan bidrage med?  - Er det din oplevelse, at der er behov for et tilbud som Barnets Blå Hus? | - Er der forskel på hvad Barnets Blå Hus kan levere og hvad kommunens egne tilbud kan levere til målgruppen? |
| **Samarbejde med Barnets Blå Hus**  At finde ud af, hvordan Børnefamiliecentret anskuer selve samarbejdet og hvilke forventninger de har til samarbejdet.  Her bliver overvejelserne om  samarbejdet mere konkrete, da vi taler med én der i praksis samarbejder med Barnets Blå Hus. | - Hvordan formidles viden om Barnets Blå Hus videre i de kommunale enheder? (teoretisk kobling til om vi ser et implementeringsunderskud, sporafhængighed,  løskobling).  - Bliver Barnets Blå Hus set som en reel samarbejdspartner? (teoretisk kobling til, om Barnets Blå Hus er en samarbejdspartner til Børnefamiliecentret, eller om de er i et bestiller-udfører forhold).  - Hvordan informeres det udførende led, sagsbehandlerne, om et nyt frivilligt tilbud og brugen af det?  (Teoretisk kobling til om vi ser tegn på implementeringsunderskud, sporafhængighed).  - Hvem sidder med ansvaret for at tilbuddet formidles videre og at tilbuddet lykkes. | - Hvordan fik du kendskab til Barnets Blå Hus?  - Hvad ligger bag jeres ønske om at samarbejde med Barnets Blå Hus?  - Kan du fortælle lidt om hvordan samarbejdet foregår?  - Kan du give nogle eksempler på, hvornår du mener at I samarbejder med Barnets Blå Hus?  - Kan du fortælle, om I har haft drøftelser om, hvordan I vil samarbejde med Barnets Blå Hus – og i hvilket omfang I vil samarbejde?  - Hvilke rolle ser du, at I har, i forhold til at formidle viden om Barnets Blå Hus (el. andre frivillige tilbud) videre til skoler, daginstitutioner osv.?  - Tænker du, at det er nødvendigt for Barnets Blå Hus at samarbejdet med Jer for at tilbuddet bliver en succes? | - Hvilken funktion har Barnets Blå Hus i Børnefamiliecentrets perspektiv?  - Hvilke forbehold tager I Jer, når I skal samarbejde med et tilbud som Barnets Blå Hus, hvor der indgår frivillige som en del af personalet?  - Hvordan gøres sagsbehandlerne bekendt med at et tilbud som Barnets Blå Hus er startet og herunder hvordan sagsbehandlerne skal anvende det?  - Tænker du, at I har et ansvar for, at Barnets Blå Hus bliver et vellykket tilbud? |
| **Samarbejdsaftale**  Hvordan når viden om en indgået samarbejdsaftale på politisk plan end til det udførende led, sagsbehandlerne. | - Hvordan bliver samarbejdsaftalen gjort bekendt for sagsbehandlerne, som er dem der skal sikre at samarbejdet finder sted i praksis (teoretisk kobling til implementeringsunderskud, løskobling). | - Er du bekendt med den samarbejdsaftale der er mellem Barnets Blå Hus og kommunen?  - Foretrækker I, at der er underskrevet en samarbejdsaftale med de frivillige organisationer I samarbejder med? | - Hvis et nyt frivilligt tilbud henvender sig, forholder I Jer så til om der er en samarbejdsaftale?  - Har det nogen betydning hvor tilbuddet har sit ophav - hvilken organisation der står bag? |

***Interviewguide Københavns Kommune – Specialkonsulent i stabsenheden i Socialforvaltningen***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Formål med spørgsmålene** | **Forskningsspørgsmål** | **Interviewspørgsmål** | **Suppl. interviewspørgsmål** |
| **Syn på frivillig tilbud**  At finde ud af, hvordan Københavns Kommune forholder sig til Barnets Blå Hus, og det som de kan levere. | - Hvad er Københavns Kommunes syn på Barnets Blå Hus?  - Hvilken relevans har tilbuddet for kommunen, når de selv har et tilbud til målgruppen? (teoretisk, kobling til udviklings-laboratorium, heterogenitetsteorien, interdependensteorien). | - Kan du fortælle lidt om, hvad du tænker et tilbud som Barnets Blå Hus kan bidrage med?  - Er det din oplevelse, at der er behov for et tilbud som Barnets Blå Hus? | - Er der forskel på hvad Barnets Blå Hus kan levere og hvad kommunens egne tilbud kan levere til målgruppen? |
| **Samarbejdet**  At finde ud af, hvordan KK overordnet anskuer selve samarbejdet og hvilke forventninger de har til samarbejdet.  Her bliver overvejelserne om  samarbejdet mere formelle, da vi taler med én der ikke i praksis samarbejder med Barnets Blå Hus, men kun har stået for det formelle omkring samarbejdsaftalen. | - Hvordan blev samarbejdet med Barnets Blå Hus skabt? (teoretisk kobling til hvem der søger hvem, herunder innovation, en ny tillid og åbenhed fra kommunens side )  - Hvordan tænker kommunen de frivillige organisationer ind? (teoretisk kobling til presset velfærdsstat eller samarbejdsdrevet innovation).  - Hvilken rolle har Københavns Kommune spillet i udformningen af Barnets Blå Hus?  - Hvem sidder med ansvaret for at tilbuddet formidles videre og at tilbuddet lykkes.  - Hvordan informeres kommunens enheder om et nyt frivilligt tilbud (blandt andet Barnets Blå Hus) og brugen af det?  (Teoretisk kobling til om vi ser tegn på implementeringsunderskud eller sporafhængighed).  - Påvirker et frivilligcharter, fagetiske spilleregler og kommunal frivillighedspolitik samarbejdet, udformningen og udførelsen af det? (teoretisk kobling til frivilligcharter og spilleregler). | - Kan du fortælle lidt om hvordan samarbejdet med Barnets Blå Hus kom i stand?  - Hvad ligger bag jeres ønske om at indgå et samarbejde med Barnets Blå Hus?  - Hvordan har I haft indflydelse på udformningen af tilbuddet?  - Kan du fortælle lidt om, hvordan samarbejdet foregår?  - Kan du give nogle eksempler på, hvornår du mener at I samarbejder med Barnets Blå Hus?  - Hvordan formidles samarbejdet med Barnets Blå Hus konkret videre til kommunens medarbejdere?  - Hvordan sikre I at alle kommunale enheder kender til Barnets Blå Hus og det de kan  tilbyde?  - Tænker du at I har et ansvar for at Barnets Blå Hus bliver et vellykket tilbud?  - Tænker du, at det er nødvendigt for Barnets Blå Hus at samarbejdet med Jer for at tilbuddet bliver en succes?  - Har jeres frivillighedspolitik, frivilligcharter for samarbejde og fagetiske spilleregler nogen betydning for samarbejdet med Barnets Blå Hus? | - Hvilke forventninger har I til Barnets Blå Hus som samarbejdspartner?  - Hvad skal Barnets Blå Hus have kompetencer til, for at kunne være samarbejdsparter for Jer?  - Er der særlige fordele eller ulemper ved samarbejdet?  - Hvordan ser I Barnets Blå Hus i forhold til jeres egne tilbud til målgruppen? |
| **Samarbejdsaftalen.**  At finde ud af, hvem der har skrevet samarbejdsaftalen og hvilke forventninger der har været til indholdet (knyttet til vores socialkonstruktivistiske udgangspunkt – hvilken virkelighed konstrueres omkring samarbejdet ud fra samarbejdsaftalen). | - Hvem har ”magten” til at formulere samarbejdet? (teoretisk koblet til om det er et gensidigt partnerskab). | - Kan du fortælle lidt om, hvordan I er blevet enige om, hvad der skulle stå i samarbejdsaftalen?  - Hvem har konkret skrevet samarbejdsaftalen?  - Er det din opfattelse, at Barnets Blås Hus og kommunen er ligeværdige samarbejdspartnere? | - Har I haft særlige ønsker til hvad der skulle indgå i samarbejdsaftalen? |
| **Området generelt**  At finde ud hvad den generelle holdning er er til frivillige organisationer og hvordan Københavns Kommune tænker de frivillige organisationer ind. | - Ønsker Københavns Kommune et tættere samarbejde med frivillige organisationer (teoretisk kobling til presset velfærdsstat eller samarbejdsdrevet innovation).  - Hvordan indretter Københavns Kommune sig i forhold til den nye velfærdsstruktur? (Teoretisk kobling til om de ser de frivillige organisationer som et supplement til den offentlige service og om de frivillige organisationer medtænkes som partnere). | - Tænker du at der er behov for mere indgående samarbejde mellem frivillige organisationer og kommunen?  - Hvilke forbehold tager I, når I skal samarbejde med frivillige organisationer, hvor kvaliteten kan afhænge af frivillige kræfter?  - Kan du give et par konkrete eksempler på, hvordan I i praksis har forsøgt at imødekomme samarbejdet med frivillige organisationer? | - Synes du, at Barnets Blå Hus har et medansvar for at løfte velfærdsmæssige opgaver på socialområdet i forhold til målgruppen? |

***Interviewguide Københavns Kommune – Overlægen for alkoholenhederne***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Formål med spørgsmålene** | **Forskningsspørgsmål** | **Interviewspørgsmål** | **Suppl. interviewspørgsmål** |
| **Syn på frivillig tilbud**  At finde ud af hvordan de kommunale alkoholenheder forholder sig til Barnets Blå Hus og det de kan levere. | - Hvad er alkoholenhedernes syn på Barnets Blå Hus?  - Hvilken relevans har tilbuddet for alkoholenhederne? (teoretisk/analytisk kobling til udviklings-laboratorium, heterogenitetsteorien, interdependensteorien). | - Kan du fortælle lidt om, hvad du tænker et tilbud som Barnets Blå Hus kan bidrage med?  - Som del af Barnets Blå Hus’ følgegruppe, hvilken rolle ser du at Barnets Blå Hus har i forhold til at varetage tilbud for målgruppen? | - Hvor har Barnets Blå Hus sine styrke som tilbud til målgruppen?  - Er samarbejdet mellem Barnets Blå Hus og kommunen noget som Barnets Blå Hus’ følgegruppe debatterer? |
| **Samarbejde.**  At finde ud af, hvordan alkoholenhederne anskuer selve samarbejdet og hvilke forventninger de har til samarbejdet.  Her bliver overvejelserne om  samarbejdet mere konkrete, da vi taler med én der i praksis samarbejder med Barnets Blå Hus. | - Hvordan blev samarbejdet med Barnets Blå Hus skabt? (teoretisk kobling til om det er på baggrund af samarbejdsaftalen dvs. implementering af ny handling).  - Hvilke frivillige værdier fremhæves hos samarbejdspartnere?  (teoretisk kobling til egenart, fortalerrolle).  - Hvem sidder med ansvaret for at tilbuddet formidles videre? (teoretisk kobling til om de er ligeværdige partnere/gensidigt partnerskab).  - Påvirker et frivilligcharter, fagetiske spilleregler og kommunal frivillighedspolitik samarbejdet, udformningen og udførelsen af det? (teoretisk kobling til frivillighedscharter og spilleregler). | - Hvordan startede jeres samarbejde med Barnets Blå Hus?  - Kan du fortælle os lidt om, hvordan I samarbejder med Barnets Blå Hus?  - Kan du give et par konkrete eksempler på, hvornår du mener, at I samarbejder med Barnets Blå Hus?  - Er der noget særligt i det at samarbejde med Barnets Blå Hus som er et frivilligt tilbud frem for at samarbejde med kommunale tilbud?  - Formidler I viden om Barnets Blå Hus videre til andre kommunale enheder?  - Har kommunes frivillighedspolitik, frivilligcharter for samarbejde og fagetiske spilleregler nogen betydning for samarbejdet med Barnets Blå Hus? | - Hvilke forventninger har I til Barnets Blå Hus vedrørende samarbejdet?  - Hvordan er det gavneligt for Jer at samarbejde med Barnets Blå Hus?  - Er der særlige fordele eller ulemper ved samarbejdet?  - Henviser I brugere til Barnets Blå Hus? Og gør I det i samme grad, som i henviser til kommunens øvrige tilbud (fx De drikker derhjemme)? |

1. Den hermeneutiske cirkel skal forstås som den vekselvirkning, der sker mellem del og helhed, hvor det bliver relationen mellem helheden og de enkelte dele, der giver os mulighed for at forstå og fortolke [Højberg 2013: 292]. [↑](#footnote-ref-1)
2. Social, Børne og Integrations-, Kultur-, Økonomi og Indenrigsministeriet samt ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. [↑](#footnote-ref-2)