

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	4
Problemstilling	4
Problemfelt.....	6
Problemformulering	9
Afgrænsning af målgruppe.....	10
Afgrænsning af aktørernes position i problemfelt	10
Definition af frivillige	10
Definition af den frivillige sektor.....	11
Definition af begrebet frivilligt socialt arbejde	15
Kapitel 2	18
Videnskabsteoretisk position	18
Hermeneutik	18
Forforståelse	19
Egen forforståelse.....	20
Den hermeneutiske cirkel.....	22
Forståelseshorisont	22
Horisontsammensmeltning.....	23
Fortolkninger.....	23
Kritik af hermeneutik	25
Metode	26
Teoretisk forforståelse.....	29
Valg af teori	32
Implementeringsteori	32
Policy-designet	34

Bureaukratimodel	36
Social handlen	37
Styringsteknologi	38
Det associative demokrati	40
Forståelse af det sociale problem	43
Litteraturstudie og empiri.....	45
Evidens, metoder og dokumentation.....	50
Civilsamfundet - i historisk og aktuel kontekst.....	52
National civilsamfundsstrategi.....	54
Frivilligt socialt arbejde i et historisk perspektiv	58
Hvilke områder arbejder de frivillige indenfor og hvad er deres motiv.....	60
Spilleregler for samspil mellem sektorerne.....	61
Samspilsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor.....	61
Frivillighedspolitikens funktion og formål	65
Analysestrategi	66
Kapitel 3	68
Analyse	68
Policy design	68
Politikinstrumenter	69
Frivilligpolitikker	69
Frivilligråd.....	71
Motiv til frivillighed.....	72
Incitamentter til implementering	77
Mål	78
Den selvstyrende borger.....	79
Organisering	80

Professionelle frivillige	82
Ligeværdig dialog mellem borger og frivillig.....	83
Standardisering og kategorisering af det sociale arbejde	83
Individuelle karakteristika ved frontmedarbejderen	84
Afværgemekanismer	86
Mål-middelrationalet.....	87
Mål og værdirationale i samspillet mellem sektorerne på meso niveau	88
Målrationalitet og legitimitet.....	88
Dekoblingsstrategi.....	89
Kvalitetssikring af ydelser.....	90
Partnerskab og ”entreprenørrelationer” som samspilsform	91
Rationelle institutionaliserede myter.....	93
Mål og værdirationale i samspillet mellem sektorerne på mikroniveau	94
Frivillige ydelser som supplement	94
De “autonome” frivillige organisationer	96
Professionelle i de frivillige sociale organisationer	96
Professionsbegreb	97
Professionernes accountability	98
Styringsteknologier og øget professionalisering af de frivillige sociale organisationer	99
Kapitel 4	101
Konklusion.....	101
Perspektivering	104
Abstract.....	106
Litteraturliste	107

Kapitel 1

Problemstilling

Dette speciale beskæftiger sig med frivilligt socialt arbejde indenfor børn og unge området. Det frivillige sociale arbejde har en lang tradition i Danmark, og har på forskellig vis gennem historien fungeret som supplement til det etablerede sociale hjælpesystem. Men især igennem de seneste årtier har den frivillige sektors potentialer og muligheder været genstand for øget politisk bevågenhed, og er i stigende grad aktivt inddraget i løsningen af sociale problemer. Der ses et øget fokus på samarbejdsmodeller mellem det offentlige hjælpesystem og den frivillige sektor i forbindelse med afgrænsede problemstillinger og indsatsområder, og flere kommuner har blandt andet indledt partnerskaber med frivillige aktører. Denne tendens er formentlig stigende, idet de offentlige budgetter i stigende grad er under pres, men også på baggrund af øget fokus på det civile samfund.

Regeringen lancerede i oktober 2010 en ny civilsamfundsstrategi, og der er via satspuljemidlerne afsat 100 mio. kroner over en fireårig periode til det frivillige arbejde. Regeringen lægger vægt på, at civilsamfundet bærer vigtige værdier i det danske samfund, og vil fremme at personligt ansvar og samfundssind trives og udvikles i civilsamfundet. Begrebet medborgerskab fremhæves i strategien, og civilsamfundet beskrives som grundlaget for aktivt medborgerskab og sammenhængskraft i samfundet. Det udgør både en værdi og ressource, som regeringen ønsker at værne om og udvikle (National civilsamfundsstrategi, 2010: 4).

Året 2011 er udnævnt til europæisk frivillighedsår, og samtlige kommuner i Danmark skal nedsætte et taskforce på tværs af forvaltninger, som skal fremme borgernes sociale virkelyst (ibid.: 8). Målet hermed er, at borgerne får mulighed for at medvirke til at udvikle og gennemføre nye lokale initiativer. Der er hermed sat et markant fokus på den frivillige sektor.

I foråret 2011 foregår en livlig debat i de trykte medier omkring det frivillige arbejde, og den 4. marts indleder Dagbladet Information en artikelserie om frivillighed. Socialminister Benedikte Kjør indleder serien med kronikken ”Civilsamfundet er i bevægelse”. I denne gør hun sig til talsmand for at, civilsamfundet er den innovative urkraft i vores velfærdssamfund, og at civilsamfundet skal bidrage med gode ideer og innovative og udviklende projekter, hvor civilsamfundet kan støtte og supplere den sociale indsats i kommunerne. Der skal skabes en social infrastruktur, og der skal skabes et stærkere samarbejde mellem civilsamfund, den offentlige sektor og det private erhvervsliv. Hun påpeger, at det frivillige sociale arbejde ikke må overtage centrale velfærdsopgaver, men at civilsamfundet og det offentlige hver især skal gøre det, de er gode til. Civilsamfundet rummer nogle potentialer, som det offentlige ikke har, og der skal skabes rammer, så civilsamfundet/frivillige kan udvikle sig. Det frivillige må aldrig blive en pligt, for det lever og blomstrer af lyst og dør af pligt (www.information.dk/261387).

Motivationen for dette speciale er ønsket om at udforske og bidrage til en forståelse af, hvordan det offentlige kan inddrage den frivillige sektor i forebyggelse/løsning af sociale problemer. Vi ser på den ene side gode ressourcer og muligheder ved den frivillige sektor, men har samtidig en vis skepsis overfor, om et samarbejde kan foregå på en sådan måde, at de frivillige ikke blot koloniseres af det offentlige, og der snarere end et samarbejde bliver tale om ”gratis arbejdskraft” for det offentlige.

De seneste årtier har en øget metodebaseret gjort sit indtog i det sociale arbejde og nye ord som kvalitetssikring er i dag et begreb, der ofte sættes i forbindelse med de offentlige forvaltningers virke. Da dette foregår gennem standardiserede løsninger og et begrænset udbud af foranstaltninger til borgere, der har behov for hjælp og støtte fra det offentlige, ser vi et potentiale i et samarbejde med den frivillige sektor, idet vi mener, der er behov for mere fleksible tilbud, end der findes i dag. Det sociale felt er kendetegnet ved ”vilde problemer”, der ikke er entydige løsninger på, og vi antager derfor, at det kan være et problem for det offentlige, at der leveres standardiserede løsninger, der fokuserer på dele af borgerens vanskeligheder. Nogle borgere risikerer helt at falde udenfor det offentliges foranstaltningsmuligheder, hvilket kan medvirke til at sende de offentlige institutioner ud i en legitimitetskrise, idet den offentlige sektor anses som dyr, men mangler løsninger.

De instrumentelle tendenser (metodebaseret mm) der hersker i de offentlige forvaltninger, siver også ud i de frivillige organisationer, som skal evaluere og dokumentere deres virke for at modtage økonomiske midler. Dette udgør et paradoks og en udfordring i forhold til et samarbejde mellem offentlige forvaltninger og frivillige. Der er således fare for at kvæle den virkelyst og bottom-up bevægelse, der driver frivillige initiativer.

Problemfelt

Indtil omkring 1980'erne leverede den frivillige sektor en "usynlig indsats" på det sociale område, og blev i Bistandsloven, som trådte i kraft i 1976, tålt og accepteret, så længe den indordnede sig under offentlig planlægning og styring. Den stærkt ekspanderende velfærdsstat var på daværende tidspunkt betragtet som en selvfølgelighed både i befolkningen og blandt politikere, og hermed herskede en grundlæggende filosofi om, at det offentlige alene skulle varetage velfærdsopgaver overfor samfundets svage og udsatte borgere. Velfærdsstaten repræsenterede den professionelle indsats og omsorg (Bundesen & Skov Henriksen, 2011: 478).

Men i 1980'erne sker et paradigmeskift i det politiske syn på den frivillige sektor og de frivillige sociale indsatser. Man så nu de frivillige organisationer som repræsentanter for en mere konkret og mellemmenneskelig solidaritetsform end den offentlige sektor kunne yde, og især forventningen om, at de kunne skabe selvstændige netværk og fællesskaber, blev tillagt stor betydning.

De frivillige organisationer kunne derfor udgøre et supplement og et alternativ til den offentlige indsats, og hermed danne udgangspunkt for en fornyelse af det civile samfund. Dette blev tillagt en særlig betydning, idet der herskede en opfattelse af, at den skattefinansierede solidaritet var utilstrækkelig til at fremme fællesskabsdannelser og snarere understøttede individualisering (ibid.: 458).

Samtidig ansås den frivillige sektor som en ressource i forhold til at tilvejebringe typer af velfærd, som det offentlige ikke kunne yde, og sektoren blev beskrevet med en evne til at kunne rumme og håndtere udsatte og marginaliserede borgere, som det offentlige ofte vanskeligt kunne nå. Samtidig herskede en tro på, at de frivillige kunne løse opgaverne mere fleksibelt og langt billigere, idet de stillede deres arbejdskraft til rådighed uden at skulle have løn for den indsats, de ydede.

I 1980'erne sker en genopdagelse af den frivillige sektor. Denne falder sammen med en stigende kritik af velfærdsstaten, som anses for at være bureaukratisk og omkostningstung. Antagelsen var, at en fortsat udbygning af det offentlige opgaver, ville øge fremmedgørelsen mennesker imellem og svække de medmenneskelige forpligtelser, og komme i konflikt med de, på daværende tidspunkt, knappe økonomiske ressourcer. Tanken var, at det drejede sig om at flytte ansvaret fra det offentlige tilbage til den enkelte, familien og lokalområdet (ibid.: 458).

Paradigmeskiftet var ikke et dansk fænomen alene, og især Ritt Bjerregaards tale "Fra stabarbejde til græsrodsplan" på en OECD-konference i 1980 om fremtidens socialpolitik, omtales ofte som en afgørende markør på paradigmeskiftet. Opmærksomheden på den frivillige sektor gjorde sig på samme tid gældende i andre europæiske lande. Men det er værd at bemærke, at genopdagelsen foregik på det politiske plan og ikke i den frivillige sektor selv.

I kølvandet på genopdagelsen af den frivillige sektor blev en lang række organer, udvalg og politiske handlingsprogrammer oprettet, og økonomiske midler gennem puljeordninger har siden skulle medvirke til fremme og udvikling af det frivillige sociale arbejde. Således fungerer "Frivilligrådet" i dag som rådgivende organ for ministeren, og "Center for frivilligt socialt arbejde" har til formål at støtte og fremme udviklingen af frivilligt socialt arbejde. I Lov om Social Service, som trådte i kraft i 1998, blev det amtskommunale og kommunale samarbejde med den frivillige sektor formaliseret gennem bloktilskud til støtte til de lokale og regionale frivillige organisationer (ibid.: 459).

Socialpolitikken befinder sig i et dilemma, idet det på den ene side erkendes, at sociale problemer er et anliggende for offentlig indsats og indgriben, men på den anden side kan det offentlige ikke levere løsninger på en række problemer. Udfordringen er derfor at finde strategier for udvikling af tiltag til løsning af sociale problemer. Det offentlige begrænsninger må erkendes samtidig med, at det civile samfunds sårbarhed overfor statslig indgriben anerkendes (Villadsen et al., 1998: 8).

Anders la Cour problematiserer i artiklen "Statens frivillighedspolitik op på briksen" statens stræben efter at forme den frivillige sektor i det offentlige billede, idet det særegne herved går tabt. Der ligger et paradoks heri, at staten netop har efterstræbt de træk ved den

frivillige sektor, som velfærdsinstitutionerne ikke er kendetegnet ved: fleksibel, lydhør, personlig, anarkistisk, solidarisk, eksperimenterende og modig.

Den frivillige sektor skal udfylde en mangel som de offentlige institutioner ikke har, men der opstår et paradoks, idet krav om evalueringer, forandringsteorier og moderne styringsinstrumenter, netop mødes med krav om ændring i statens billede og væk fra de eksperimenterende sider.

Men et andet perspektiv på samarbejdet mellem offentlig forvaltning og frivillig sektor leveres af Kasper Villadsen m. fl i ”Socialpolitiske strategier”, idet de netop kan konkludere, at både de offentlige institutioner og den frivillige sektor gensidigt påvirker hinanden, og at en kolonisering foregår begge veje. Derudover hævdes det, at det i højere grad er de fremherskende diskurser i samfundet, der er afgørende for, hvordan man agerer i forskellige organisationsformer på det sociale område end selve organisationsformen.

I det frivillige sociale arbejde mener vi, at der en del uudnyttede potentialer i forhold til at størstedelen af det frivillige sociale arbejde er organiseret indenfor ældre og fritid og kultur området.

I forhold til vores målgruppe, mener vi, at der er potentialer i at organisere og benytte frivillige indenfor børne- og ungeområdet som supplement til den offentlige service, da vi er af den opfattelse, at der er nogle foranstaltninger den offentlige sektor ikke er i stand til at levere.

Qua vores forforståelse er vi desuden af den opfattelse, at der er grundlag for at udvikle samspillet mellem de frivillige og offentlige sektorer på lokalt og nationalt plan.

Vi har valgt at beskæftige os med de uudnyttede potentialer der må findes i lokalområder rundt om i kommunerne. Vi har fravalgt at beskæftige os med de nationale frivillige organisationer såsom ”Børns Vilkår” og ”Mødrehjælpen”, da vi mener, at disse organisationer allerede er etableret i den frivillige sociale sektor, og at de kan betegnes mere som interesseorganisationer end egentlige frivillige sociale organisationer jf. definitionen af frivillige sektorer.

Vi mener, at der er et iboende paradoks i, at der er en række forskellige typer af frivillige: som vi har valgt at kalde: “professionelle, semi-professionelle, lokale græsrodder, lønnede, ikke lønnede frivillige”.

En tendens der understøtter vores påstand er blandt andet kravene for at være frivillig i for eksempel vis “Børns Vilkår” er at “man skal være fyldt 23 år, har en børnefaglig uddannelse, har praksiserfaring fra det professionelle arbejde med børn og unge”.

Desuden fremgår det endvidere af hjemmesiden, at man skal forpligte sig til at følge et internt uddannelsesforløb, der strækker sig over 1½ år på diplom-niveau.

Kræftens Bekæmpelse anvender ligeledes “professionelle frivillige” på landets hospitaler.

Det anses som værende et paradoks, at de frivillige og de frivillige sociale organisationer bliver mere professionelle og underlægges mange af de samme krav og styringsteknologier, som er udtalt i den offentlige sektor.

Problemformulering

Hvordan kan den offentlige sektor og den frivillige sektor samarbejde om at løse sociale problemer for udsatte borgere på en måde, hvor det bedste fra begge sektorer forenes?

Det hovedspørgsmål besvares ved følgende underspørgsmål:

Hvilke udfordringer er der i forhold til at kunne forankre det frivillige arbejde i samarbejde med den offentlige sektor.

Hvad skal der til for at det frivillige arbejde på sigt kan blive et supplement til den offentlige service.

Vi indleder med at afgrænse og definere elementer indenfor vores problemfelt til forståelse af den historiske og kulturelle kontekst. Vi redegør for aktørens position i problemfeltet, da feltet er præget af mangeartede interesser.

Afgrænsning af målgruppe

Vi har valgt, at afgrænse vores målgruppe til at omhandle udsatte børn og unge og deres familier, da det meste af det frivillige sociale arbejde er organiseret indenfor ældre og fritid/kultur. Når vi bruger begrebet "den offentlige sektor" er der her tale om en forvaltning indenfor børne- og ungeområdet.

Afgrænsning af aktørernes position i problemfelt

I vores speciale er der forskelligrettede positioner omkring problemfeltet.

Disse positioner vi har valgt at kalde " fortalere" og "skeptikere". Set ud fra vores optik og valg af problemfelt, mener vi, at det er de organisatoriske og samfundsmæssige strukturelle virkninger, som påvirker debatten om de frivillige sociale organisationer og de frivillige der indgår i disse.

De aktører vi har valgt at lægge fokus på er socialrådgiverne og de frivillige, samt de sektorer aktørerne arbejder indenfor. Vi vil prøve at belyse de forskellige positioner i feltet, som har sociale og kulturelle betingelser forud for deres handlen og relationer, der påvirker aktørernes muligheder for at positioner sig i problemfeltet og derved indgå i et samspil.

Vores position bærer præg af vores forforståelse til problemfeltet. Derfor spiller vores position som fortolkere også en aktiv rolle som aktører i problemfeltet. Som Steiner Kvale udtaler, er vi som forskere ikke kun "minearbejdere", der blot betragter de sociale aktørers meningsdannelser og betydningstilskrivninger udefra. Men vi er som forskere med vores forståelseshorisont med til at skabe en forståelse omkring genstandsfeltet og hermed problemfeltet (Højbjerg:2007;342).

Definition af frivillige

Betegnelsen frivillighed anvendes her som en samlebetegnelse for såvel det engagement der bæres af ide eller interesse som for den samfundsrettede indsats der – af engagement og fri vilje og i princippet ulønnet – opstår blandt individer og grupper. Frivillighed indebærer altså både engagement og handling (Habermann,2001:43).

Frivillig er en person, som frit vælger at gøre en ulønnet indsats, der kommer andre end vedkommende selv og hendes eller hans familie til gode.

Frivilligt arbejde eller frivillig indsats er de individuelle, ulønnede arbejdsopgaver, som har en vis formel karakter. Dvs. der skal være tale om en organiseret og/eller aftalt arbejdsindsats og ikke blot om almindelig hjælpsomhed af mere spontan karakter som fx nabohjælp. Frivilligt arbejde forstås som ulønnet, også selvom det indebærer godtgørelse for udgifter eller en mindre symbolsk betaling (ibid:43).

Frivilligt socialt arbejde betegner den del af den frivillige indsats, som finder sted indenfor det sociale og sundhedsmæssige område. Den frivillige indsats kan i princippet udføres i flere formelle sammenhænge – frivillige organisationer og foreninger – virksomheder, offentlige institutioner etc. Mest almindeligt forekommer det i frivillige organisationer og foreninger.

Frivillig organisation eller frivillig organisering anvendes som en samlebetegnelse for ikke-offentlig (non-governmental) og ikke-økonomisk (non-profit) organisationer. Der kan være tale om demokratiske foreninger, selvejende institutioner, stiftelser, fonde og men også om løse græsrodsbevægelser og borgergrupperinger (ibid:43).

I det frivillige sociale arbejde og frivillige organisationer er det ofte udtalt, at disse organisationer besidder en såkaldt "*egenart*" og et "*mellemmenneskelige og ligeværdig dialog i mødet*". Men når man anvender disse begreber i faglitteraturen og i undersøgelser om de frivillige og organisationerne indikeres det også, at der her gør sig andre værdier, normer og rationaliteter gældende end i den offentlige eller profitorienterede organisationer. Det er så også et argument, at denne "*egenart*" og "*ligeværdige dialog*" skal beskyttes eller opdyrkes, så de frivillige sociale organisationer ikke kommer til at ligne de offentlige organisationer (ibid:72).

Definition af den frivillige sektor

I Danmark er udtrykket den frivillige sektor og det frivillige sociale arbejde udbredt i den politiske retorik. Den frivillige sektor er blevet til en almen betegnelse for aktiviteter og organisationsformer, der hverken er offentlige eller kommercielle. Der er dog ikke en entydig forståelse af, hvad denne sektor består af, og i de forskellige forgreninger af det, vi

i denne undersøgelse har defineret som den frivillige sektor, er der slet ikke den samme 'sektor-bevidsthed', som vi finder i den offentlige og den kommercielle sektor.

Den frivillige sektor er et relativt nyt og teknokratisk konstrueret begreb, der fungerer som fællesnævner for en række organisationsformer og betegnelser, der længe har været udbredt og kendt i Danmark. Det gælder først og fremmest foreningerne, de selvejende institutioner og de almennyttige fonde (Ibsen og Habermann,2006:20).

I litteraturen om det frivillige arbejde finder man forskellige analyser og definitioner, blandt andet i bogen: *"Defining the nonprofit sector – A cross-national analysis"*, byder på en af de første komparative analyser af den frivillige sektor i forskningsprojektet Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Her diskuterer forfatterne forskellige definitioner af den frivillige sektor (Salamon & Anheier 1997, Part I).

For det første kan man definere den frivillige sektor ud fra lovgivningen. For eksempel er nonprofitorganisationer i USA defineret i lovgivningen som "incorporated entities that qualify for exemption from federal income tax"(Ibsen og Habermann:2006,19), hvilket også er tilfældet i den danske lovgivning.

" Servicelovens § 18 angiver, at kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Hensigten er at styrke samspillet mellem kommunerne på den ene side og det frivillige sociale arbejde på den anden side. Et godt samarbejde vil gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte samt styrke det forebyggende arbejde. Samarbejdet skal blandt andet medvirke til, at kommunerne kender de indsats, der finder sted i frivilligt regi med henblik på at sikre et godt samspil med de offentlige sociale tilbud i kommunerne" (Sm.dk).

Der er dog ikke en entydig definition og afgrænsning af, hvad det frivillige sociale arbejde er. Dette skyldes følgende:

1. Da der er forskellige formuleringer og afgrænsninger i forskellige dele af verden. Da landene enten kan have forskellige afgrænsninger i forhold til lovgivningen eller landene slet ikke har en lovgivning på området.
2. Den frivillige sektor defineres ud fra graden af afhængighed af offentlig finansiering.

3. Sektoren kan defineres funktionelt ud fra de opgaver, organisationerne har et sigte, det vil sige hvad der er til samfundets bedste, eller hvad der passer til de offentlige og politiske mål og interesser.

Salamon og Anheier (1997) mener ikke, at de nævnte definitioner er tilfredsstillende og praktisk anvendelige. På baggrund af analyserne af den frivillige sektor i de lande, som deltog i den første del af den internationale komparative undersøgelse, finder de, at den frivillige sektor kan defineres ved fem kendetegn:

1. For det første ved en formaliseret organisering. Det vil sige, at sektorerne består af en enhed, som er defineret ved at være en organisation.

Det kan være i form af en juridisk status eller ved at have organisatoriske vedvarende aktiviteter, formelle mål, strukturer og procedurer, som fremgår af organisationens nedskrevne vedtægter. Der skal endvidere være et samlingspunkt med et formelt mødested og en afgrænsning i forhold til omgivelserne og lokalområdet.

På baggrund af denne definition er uformelle grupper, ad-hoc grupper og midlertidige sammenslutninger og grupper ikke med under definitionen (Ibsen og Habermann, 2006:21)

I en dansk kontekst er der også krav til formaliseringen og institutionaliseringen. Det vil sige, at organisationen skal have et navn og der skal også være en afgrænsning og entydighed af hvem kan være medlem, og hvilke aktiviteter organisationen beskæftiger sig med.

Derudover skal organisationen have et vedvarende sigte, dvs. at midlertidige projekter og aktiviteter samt institutioner oprettet for en kortvarig periode ikke hører med i definitionen.

Der stilles endvidere krav til, at organisationen har en entydig ledelse, som fremgår af vedtægter og regler, ellers skal det fremgå af informationsmateriale om organisationen.

Organisationen skal desuden være 'offentlig' og åben, dvs. kendt i dele af befolkning i offentligheden og principielt være åben for andre end de eksisterende medlemmer af organisationen.

Organisationen kan ved denne definition dog stille krav til hvilken målgruppe organisationen har, før det er muligt at have et medlemskab. Derfor er der mange

organisationer, der er nødt til at have en meget snæver målgruppe og definition, for at begrænse antallet af medlemmer (ibid:22).

2. Den frivillige sektor skal være uafhængig af den offentlige sektor, og den skal være privat. Det vil sige, at organisationen ikke er en del af eller kontrolleret del af den offentlige sektor, og at organisationen er organisatorisk adskilt fra den kommunale sektor.

Denne definition er dog ikke begrænset af at den frivillige organisation ikke kan udføre opgaver for den offentlige sektor eller være finansieret derfra (ibid:22).

3. Desuden skal organisationen også selv kunne bestemme, om organisationen skal ophøre eller ændres. Selv om de frivillige organisationer har en selvbestemmelsesret, forhindrer det ikke, at organisationen kan eksistere videre under vilkår, der betyder, at det er kommunen eller staten der bestemmer. Organisationens kan således fortsætte i forhold til økonomiske tilskud eller driftsaftaler med kommunen.

Der er endvidere også mulighed for, at kommunen stiller krav om, hvordan den frivillige organisation skal varetages, som forudsætning for at modtage offentlig støtte.

Visse organisationer er oprettet ved lov. Disse er således ikke en frivillig organisation, fordi organisationen af samme grund kan nedlægges, hvis kommunalbestyrelsen, den ansvarlige minister eller en anden politisk myndighed ønsker det.

Et øvrigt kriterium er, at organisationens arbejde skal være nonprofit. Det vil sige, at det primære formål ikke er at tjene penge, hverken direkte eller indirekte, hvilket indebærer at organisationen ikke må være styret af kommercielle mål og hensyn (ibid:22).

4. Organisationens skal være selvbestemmende, dvs. at organisationen selv bestemmer over egne anliggender og ikke er kontrolleret af andre organisationer.

Denne del af definitionen er delvis sammenfaldende med kendetegnet "uafhængighed af offentlig sektor", men vedrører fx også en virksomheds eller en landsorganisations eventuelle kontrol af en forening eller institution. Der er dog ingen organisationer, der er helt uafhængige af andre. Videre skal organisationen selv kontrollere ledelse og aktiviteter.

Det hindrer selvfølgelig ikke, at fx landsorganisationer og andre organisationer kan stille krav til organisationen, men den skal i princippet selv bestemme, om den fx vil være

medlem af landsorganisationen, hvilke aktiviteter den vil beskæftige sig med, hvem der skal være i bestyrelsen, hvordan vedtægterne skal se ud osv. Det selvbestemmende princip vedrører imidlertid ikke den måde, organisationen blev dannet, graden af offentlig regulering af aktiviteter eller eksterne dominerende indtægtskilder (ibid:23).

5. Deltagelse i organisationen skal være frivillig, dvs. at medlemskab eller deltagelse er frivillig, og at der også udføres frivilligt, ulønnet arbejde i organisationen.

Det forhindrer dog ikke, at frivillige organisationer kan varetage opgaver, som gør at deltagelse er nødvendig, for at udøve en profession. Men så længe medlemskabet ikke er en betingelse for medborgerskab, kan organisationen fortsat betragtes som frivillig. Organisationer, hvor medlemskab, deltagelse og støtte er bestemt af lovgivning hører således ikke til den frivillige sektor (ibid:23).

Definition af begrebet frivilligt socialt arbejde

Definitionen af begrebet frivilligt socialt arbejde er relativt nyt i dansk sammenhæng. Det er en direkte oversættelse fra det engelske Voluntary Work, og det kom først ind i den sociale politiske bevidsthed i begyndelsen af 1980'erne, efter en periode, hvor begrebet ikke havde haft mulighed for at slå igennem socialpolitisk. Men med etablering af kontaktudvalget blev det frivillige sociale arbejde oprettet og i løbet af 1990'erne blev begrebet udbredt, da det blev et af den daværende socialministers mærkesager - et fænomen som noget man talte om i den offentlige debat, og som blev en del af de mange frivillige organisationers selvforståelse.

Ulla Habermann påpeger, at der er tale om frivillighedens mange overlappende retninger med hver deres sandhedsstatus og gennemslagskraft.

I sociologien tages frivilligt arbejde, uanset hvilket område det foregår på, og hvad enten det foregår i organisationer eller uformelle strukturer, som en indikator på integrations- eller sammenhængskraften i det civile samfund.

Det civile samfund forstås som de relationer, der ikke er underlagt statens og markedets styringsmekanismer, men udspringer af foreningsstrukturer eller personlige relationer, og hvor moralen skabes.

Dyrkelsen af det civile samfund som det moralske rum er på den anden side blevet kritiseret for at bygge på den opfattelse, at det civile samfund er "godt", og at man via det civile samfund kan råde bod på de selviske konflikter, som i modsætning hertil skulle

præge stat og marked. Tiltroen til det civile, lokale samfund og den ansvarlighed og solidaritet, som kan skabes, ligger til grund for den politiske bevægelse, som kaldes kommunitarisme. Kommunitarisme er en "bevægelse", der ganske kort opstår i begyndelsen af 1980'erne og som netop betoner nødvendigheden af at "genskabe" fællesskaber forankret i lokal - og civilsamfund.

Det frivillige arbejde og foreningsmedlemskab kan også ses som indikatorer på et demokratisk engagement, og Lorentzen (2001) identificerer netop de to ovennævnte spor i civilsamfundsforskningen – "demokratisporet" og "integrationssporet".

Endelig kan det frivillige arbejde og medlemskab af frivillige foreninger ses som udtryk for et individs eller et samfunds sociale kapital. Man kan sige, at kapitalsynsvinklen også ligger bag den stærke politiske interesse for feltet, idet frivilligt arbejde ses som en ressource, der evt. kan trækkes ind i løsningen af samfundsmæssige opgaver (Koch-Nielsen & Skov Henriksen m.fl., 2005:14).

Det frivillige sociale arbejde som begreb og fænomen har over tid været mere eller mindre udbredt, og dette har haft betydning for, hvilken gennemslagskraft begrebet og fænomenet har haft i den socialpolitiske debat.

Frivilligt socialt arbejde rummer en politisk diskurs om, at "*tage ansvar for hinanden*". Det frivillige sociale arbejde som fænomen bliver beskrevet som et "*kvalitetsstempel*" og budskabet bliver udbredt i debatten om, at alle skal bidrage til at vise fællesskab og tage ansvar.

Befolkningen kan udføre det ved konkret at arbejde frivilligt og ikke alene ved at betale skatter. Budskabet i samfundet er alment og "*menneskeligt*", og samtidig reformulere det samfundsvidenskabernes klassiske tema: dualismen mellem individ og samfund (Habermann, 2007:229).

Ulla Habermann peger her på, at borgerne i samfundet ikke arbejder frivilligt for at fremme samarbejdet mellem den offentlige og frivillige sektor, eller hjælpe kommunerne med at løse de socialpolitiske opgaver. Habermanns undersøgelser om motiverne for at arbejde frivilligt, peger på et personligt engagement om at hjælpe sine medmennesker og være til nytte.

Derimod synes den politiske fokusering på at tage et samfundsansvar og borgernes frivillige indsats helt i overensstemmelse med de frivilliges egne måder, at udtrykke sig på. Diskursen om "*de nye borger dyder*" og "*samfundspligt*" synes ikke at påvirke de frivilliges lyst til at gøre en indsats. Det frivillige arbejde synes at gå i en retning af, at blive en del af et idealbillede af en "rigtig" ansvarlig medborger.

En de aktuelle tendenser ved blandt andet offentliggørelsen af frivillighedsåret og den aktuelle politiske diskurs er at udråbe deltagelse i frivilligt arbejde til en af de moderne civile samfundskyder (ibid: 230).

Kapitel 2

Dette kapitel indeholder en redegørelse for vores videnskabsteoretiske position og metode.

I dette speciale har vi valgt at undersøge, hvordan den offentlige sektor og den frivillige sektor kan samarbejde om at løse sociale vanskeligheder hos udsatte børn og unge. Da vi begge arbejder indenfor børn og ungeområdet i en offentlig forvaltning, har vi en forforståelse af problemstillingen og denne vil vi eksplicitere senere i dette kapitel. Vi har valgt at belyse problemstillingen med en hermeneutisk tilgang.

Vi betragter nærværende speciale som en del af en helhed, som et blandt andre bidrag til at forstå den givne problemstilling.

Videnskabsteoretisk position

Hermeneutik

Hermeneutik betyder fortolkningskunst og er et begreb, der oprindeligt blev anvendt til at fortolke religiøse og juridiske tekster. Man ønskede at udvikle metoder, som kunne bruges til at finde fælles og entydige fortolkninger af, hvordan en given tekst skulle forstås. Disse metoder byggede på den antagelse, at man for at kunne forstå en tekst måtte forsøge at sætte sig i ophavsmandens sted. Altså at fortolke hans subjektive mening med teksten (Fuglsang og Bitch, 2004: 311).

I slutningen af forrige århundrede bliver hermeneutikken systematiseret og gjort til almen fortolkningslære. I denne proces udvides hermeneutikkens metoder til at gælde samfundsvidenskaberne, idet man siger, at det ikke kun er tekster og sproglige ytringer, der kan ses som skabt af subjekter, men også enkelte handlinger, sociale vaner, materielle produkter, sociale normer og kulturelle værdimønstre. Især Wilhelm Dilthey, Max Weber, Hans-Georg Gadamer og Jürgen Habermas er vigtige personer i denne udvikling af hermeneutikken. Hermeneutikken udvides til at danne et fælles grundlag for studiet af menneskelige fænomener i det hele taget, altså omfattende både de humanistiske og de samfundsvidenskabelige fag (ibid:338).

Grundlæggende for hermeneutikken gælder, at der lægges vægt på forståelsesorienterede principper. Man ser subjektet som værende i samspil med sin sociale virkelighed, altså

kontekstafhængigt. Man tilstræber ikke ”en sand viden”, for den kan ikke opnås, når det handler om at undersøge individer eller grupper/samfund, der tænker og handler subjektivt (Gilje og Grimen, 2002: 165).

Der er to overordnede traditioner indenfor hermeneutikken. Den ene tradition lægger op til, at man som forsker ser bort fra individernes beskrivelser af sig selv og verden, fordi der netop menes, at disse oftest ikke stemmer overens med virkeligheden, og at de hverdagsbegreber, individerne gør brug af, er for uvidenskabelige i forhold til at forstå fænomener (ibid:168). Den anden tradition understreger, at det netop er væsentligt at kigge på disse beskrivelser, fordi det er individernes egne opfattelser af, hvorfor de gør, som de gør og hvad de tænker og mener om bestemte ting, der er med til at give deres handlinger mening og identitet (ibid:168).

Centrale elementer indenfor hermeneutikken er dels den hermeneutiske cirkel dels forforståelsen. Da disse er af væsentlig betydning for vores metodologiske tilgang til dette projekt vil vi gå mere i dybden med disse begreber, ligesom vi vil beskrive et andet element, nemlig horisontsammensmeltning, som er væsentlig i forhold til den kritik man kan rette mod hermeneutikken, hvorimod vi vil undlade at gå ind i en mere detaljeret beskrivelse af de forskellige retninger indenfor hermeneutikken, men dog påpege forskellighederne i kritikken af hermeneutikken.

Forforståelse

Indenfor både hermeneutikken og fænomenologien er forforståelsen et centralt begreb. Dermed menes, at vi ikke alene opfatter omverdenen gennem vores sanser. Forforståelse er nødvendig for at opnå forståelse. Vi møder ikke verden forudsætningsløst, og vi foretager tolkninger af det, vi erfarer (ibid:171). Vores handlinger udføres på baggrund af, hvad vi har med os fra tidligere af historisk, kulturel og social påvirkning. Vi er alle socialiseret ind i et bestemt samfund, en bestemt kultur, og det påvirker vores måde at forstå verden på.

En væsentlig pointe for samfundsforskeren er, at de fænomener han ønsker at undersøge er forstået og fortolket af de sociale aktører selv. Den engelske sociolog, Anthony Giddens, siger at samfundsvidenskaberne bygger på dobbelt hermeneutik. Det vil sige, at forskeren må forholde sig til en verden, som allerede er fortolket af de sociale aktører selv, men samtidig skal forskeren bedrive forskning, og må ved hjælp af teoretiske begreber

rekonstruere de sociale aktørers fortolkninger indenfor et samfundsvidenskabeligt sprog. For at sikre at forskningen bidrager med nye forståelser og viden om, hvordan samfundet fungerer, må forskeren også se ud over de sociale aktørers selvopfattelser (ibid:169)

Forforståelsen kan så at sige udgøre en horisont, som alt bliver fortolket ud fra, hvorved forskerens forforståelse altid vil få betydning for analysen og fortolkningen.

Egen forforståelse

Vi har redegjort for de antagelse, vi har omkring problemstillingen, og disse leder videre til problemformuleringen. Disse antagelser er udtryk for vores forforståelse af den problemstilling, vi ønsker at belyse i dette speciale. I måden hvorpå man stiller spørgsmålene i problemformuleringen, ligger implicit retning for videnskabsteori og metode (Rienecker og Jørgensen, 2006: 276), hvilket derved er med til at fastlægge rammerne for analyse af problemstillingen kommer til at udspille sig.

Vores forforståelse har været en drivende kraft i valget af emne for dette speciale, idet denne har pirret vores nysgerrighed og derved motiveret valget af problemstilling og problemformulering. Vi vedkender os denne forforståelse, og betragter den som en følgesvend igennem undersøgelsesprocessen, men samtidig er vi os bevidste om, at den ikke må forhindre vores udsyn.

Vi er begge ansat i en kommunal forvaltning indenfor børne- og familieområdet og er vidner til stram økonomisk styring, der begrænser udbuddet og fleksibiliteten af kommunale indsatser overfor udsatte børn, unge og deres familier. Vi møder derfor i vores daglige virke familier, hvor de foranstaltningmuligheder, der er til rådighed, ikke er tilstrækkelige til at afhjælpe familiens vanskeligheder. Vi møder på samme måde børn og unge, der ”bliver en sag”, idet der ikke i tide har været sat ind med forebyggende tiltag, som kunne forhindre udvikling af egentlige sociale vanskeligheder.

Igennem en årrække har de offentlige forvaltninger i stigende grad udliciteret opgaver og derved benyttet styringsredskabet bestiller-udfører-modellen. Men det offentlige har i mange tilfælde både varetager bestiller og udfører-funktionen og heri ligger en udfordring og en risiko for ensidige ufleksible løsninger. Således ses talrige eksempler på, at de offentlige forvaltninger har skabt egne aktiveringstilbud til ledige, tilbud til unge, familiehuse til udsatte familier for blot at nævne nogle eksempler. Men da tilbuddene skal skabes indenfor det offentliges egne rammer og økonomiske formåen, er der en risiko for

at de etablerede tilbud er ensidige og ikke i tilstrækkelig grad kan formå at favne den mangfoldighed af forskellige problemstillinger hos borgerne og heller ikke kan tilbyde indsatser målrettet mod særlige befolkningsgrupper eller nuancerede tilgange til løsning af vanskeligheder hos de berørte borgere. Problemstillinger hos borgerne forenkles, så de passer i de kategorier, der findes foranstaltningstilbud indenfor. Der ligger en indbygget risiko for, at der derved overses forhold hos borgerne, som har medindflydelse på det samlede problemfelt og derved også en risiko for, at borgerens vanskeligheder ikke løses gennem foranstaltningen, da denne ikke er egnet til at løse mangfoldige vanskeligheder. Resultatet heraf kan være, at borgeren ”bliver hængende i systemet” og ikke hjælpes til selvstændighed, hvad enten det drejer sig om selvforsørgelse og parathed til arbejdsmarkedet, at ruste forældre til at varetage forældreopgaven på tilstrækkelig vis eller andre ønskelige forandringer hos borgeren.

Det er derudover vores erfaring, at de hjælpeforanstaltninger kommunerne tilbyder, fokuserer på nogle sider af borgernes vanskeligheder, men at der gennem de interne foranstaltningstilbud ikke er tilstrækkelige muligheder for hjælp. I lovgivningen er lagt op til bredspektrede løsninger, men det er vores erfaring, at dette ikke finder sted i de kommunale forvaltninger.

Vi har tiltro til, at der ligger et stort potentiale i forebyggelse af sociale vanskeligheder udenfor det kommunales rækkevidde, og at der er behov for fleksible muligheder for at nå visse udsatte familier, og et samarbejde mellem den offentlige sektor og den frivillige sektor, finder vi relevant. Men vi ser samtidig en stor udfordring i, hvordan et samarbejde kan lykkes på en måde, hvor det frivilliges autonomi og særegenhed bevares.

Vi er således opmærksomme på, at vores erfaring som praktikkere i en kommunal forvaltning kan indebære en bias i form af forudindtagede holdninger. Vi bestræber os på at imødekomme dette ved at forholde os analytisk ved hjælp af de valgte teorier.

Den hermeneutiske cirkel

Den hermeneutiske cirkel er et centralt begreb indenfor hermeneutikken. Den beskriver den vekselvirkning, den bevægelse, der foregår mellem del og helhed. Delene kan kun forstås, hvis helheden inddrages og omvendt kan helheden kun forstås i kraft af delene. Det er således sammenhængen mellem delene og helheden, der er meningsskabende; det er relationen mellem de enkelte dele og helheden, der muliggør, at vi kan forstå og fortolke (Højbjerg, 2007: 312). Det kan være i forhold til en person, en tekst, kulturelle eller sociale forhold. Der opstår et vekselspil mellem forforståelse og erfaring, mellem del og helhed. I denne proces sker en vekselvirkning både fra fortolkeren mod genstanden, men også fra genstanden mod fortolkeren. Det er i princippet en proces der aldrig stopper og som netop er kendetegnet ved hverken at have en iagttaget begyndelse eller slutning. Vi er en del af den og den udgør den strukturen for den måde vi kan forstå og fortolke verden på. Derfor beskrives den ofte som den hermeneutiske spiral (ibid: 321).

Forståelseshorisont

Hos Gadamer består begrebet forståelse en række komponenter, der tilsammen konstituerer måden, hvorpå mennesket er til i verden og konstituerer betingelser for, hvordan mennesket kan erkende verden (ibid: 321)

- Forståelse er forforståelse og fordomme

Forforståelsen betyder, at vi aldrig går forudsætningsløst til et socialt fænomen, vi ønsker og forventer at forstå. Vi bygger så at sige, altid på en allerede given forståelse af verden. For-domme udgør den ”bagage” man har med sig i forståelsesprocessen af verden. Gadamer udlægger for-domme, som domme der lægger grund for vores forståelse og udlægning af et fænomen. De har deres rod i vores kulturelle arv, tradition og historie og er en naturlig del af vores forståelse af verden (ibid: 322).

Forståelseshorisonten er ifølge Gadamer den forståelsesramme vi har dannet på baggrund af forforståelsen og fordommene om en et givent fænomen. Fordommene mener han er en forudsætning for forståelsen og skal ses som en produktiv forudsætning for vores erkendelse af verden (ibid: 322).

Horisontsammensmeltning

Gadamer taler om horisontsammensmeltning, som vil sige, at (...) den hændelse, der sker i det forstående møde med genstanden – det være sig en tekst, en fremmede kultur eller en person (ibid: 324).

Gadamer opererer med begrebet kontekst. Vi er altid i en given kontekst, som bestemmer vores erkendelseshorisont. Den givne sociale, eksistentielle, kulturelle, politiske og økonomiske kontekst sætter betingelser for vores forståelse af verden, og det er Gadammers pointe, at netop disse betingelser faktisk er en forudsætning for, at vi kan møde andre kontekster og meningshorisonter. De er ikke uomgængelige barrierer mellem mennesket og sandheden, men derimod selve menneskets adgang til at gøre sig sandheder om sin omverden (ibid:325).

Erkendelse er for Gadamer ikke det fordomsfri blik anskuelse af et autonomt kunstværk, en isoleret epoke eller et selvstændigt objekt. Erkendelse og forståelse finder sted, når vores meningshorisont smelter sammen med en anden meningshorisont (ibid: 325). Men vi kan ikke opnå endelig forståelse af en sag, idet opdagelsen af mening er en uendelig proces (Gadamer, 1998: 298 i Nygaard, 2005: 81).

Indenfor hermeneutikken er det ontologiske udgangspunkt, at virkeligheden ikke eksisterer som noget, vi kan indsamle i form af data. For det første er fortolkninger subjektive, fordi de bygger på individuelle forforståelser. For det andet kan vi ikke adskille forforståelsen fra det fænomen vi undersøger. Epidemiologisk antager hermeneutikken, at sandhed er spørgsmål om forståelighed i mødet med fænomenet (Fredslund i Nygaard, 2005: 79)

Fortolkninger

Forståelse og fortolkning er centrale temaer indenfor samfundsvidenskabens videnskabsfilosofi og Charles Taylor påpeger, at der i videnskaber om mennesket og i samfundsvidenskaberne implicit ligger et hermeneutisk element, som altid vil udgøre en udfordring for samfundsforskeren. Fortolkning er derved ... ”et forsøg på at klarlægge, eller få mening med et studieobjekt, som overfladisk set fremstår som uklart, kaotisk, uforståeligt og selvmodsigende” (Gilje & Grimen, 2004: 181)

Taylor fremhæver tre kriterier, som studieobjekter for hermeneutikker må indfri. Det drejer sig for det første om, at studieobjektet må opfylde kriteriet: at give mening, i betydningen mening om menneskelige aktiviteter og resultaterne af disse (ibid:181) Det andet kriterium

er, at vi må kunne skelne mellem mening og udtryk. Når eksempelvis en tekst fortolkes, skaber vi en ny tekst i bestræbelsen på at give den første tekst et klarere og tydeligere udtryk. Det sidste kriterium er, at studieobjekterne giver mening for sociale aktører. Mening skal forstås som mening for nogen (ibid:182)

At anvende det hermeneutiske perspektiv ved samfundsvidenskabelig analyse af et fænomen eller tekst, medfører problemer med at afgøre, om én fortolkning er bedre end andre fortolkninger. Gilje og Grimen fremhæver to kriterier, der kan hjælpe med at afgøre, hvilken fortolkning, der er den bedste eller til at afgøre, om man har forstået en given tekst eller fænomen. Det første kriterium er fremsat af Georg Gadamer og benævnes som det holistiske kriterium. Der er her tale om en tekstorienteret forståelse, hvor spørgsmålet om en tekst er forstået, findes ved at se på, om der er en sammenhæng mellem delene og helheden i teksten. Hvis denne sammenhæng findes, er teksten forstået (ibid:186). Et problem ved dette kriterium er, at der kan gives flere mulige sammenhængende fortolkninger af en tekst, som er indbyrdes meget forskellige og Gadamer giver intet bud på, hvordan man skal forholde sig i sådan en situation. Et andet problem er, at det holistiske kriterium forudsætter, at der altid findes sammenhænge i tekster, og hvis denne ikke åbenbarer sig for forskeren, er det hans fejl og ikke tekstens. Risikoen ved at anvende det holistiske kriterium for strengt er, at forskeren kan komme til så at sige overfortolke en tekst eller forskeren kan komme til at overse væsentlige formuleringer eller detaljer.

Det andet kriterium er formuleret af Quentin Skinner og betegnes som aktørkriteriet. Det centrale i dette kriterium er, at forfatterens eller aktørens hensigter tillægges afgørende betydning for om en tekst eller handling er forstået korrekt. Dette kriterium medfører alvorlige problemer, idet for eksempel en forfatters hensigter ofte kun er tilgængelige gennem sproglige formuleringer, som selv må underkastes fortolkning. Et andet problem ved aktørkriteriet er, at forfatterens hensigter kan have en mere underordnet betydning, når det for eksempel drejer sig om digte, romaner eller lignende, hvor den egentlige betydning af teksten, er den læseren lægger i den (ibid:187)

Aktørkriteriet kan anvendes på det, vi kan kalde for historisk mening

Vi er bevidste om, at dette speciale ikke mundser ud i en objektiv sandhed om, hvordan ”tingene hænger sammen”, men at nye input vil give nye perspektiver. Den hermeneutiske cirkel eller spiral er uendelig og vi er blot stoppet et sted – der skal sættes et punktum og specialet afsluttes.

Kritik af hermeneutik

Det er vigtigt at forholde sig kritisk til både metode og videnskabsteoretisk afsæt ved enhver undersøgelse og forskning. Dette for at forholde sig konstruktivt til de begrænsninger, der ligger i disse. Der findes ikke retninger eller metoder, der er altfavnende, men giver blot muligheder for at forstå og forklare dele, men ikke alt. Dertil må man supplere med andre tilgange og metoder.

Vi vil nedenfor fremhæve nogle af de væsentligste kritikpunkter til hermeneutikken.

Den hermeneutiske videnskabstradition kan – med et empiricistisk blik, kritiseres for ikke at frembringe gyldig viden i objektiv, universel og absolut forstand og for at være for subjektivt præget.

Den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas og Gademar førte en heftig dialog op gennem 1960-70'erne som går under betegnelsen ”Habermas - Gademar debatten”. Trods enighed på områder adskiller Habermas og Gademar sig på væsentlige områder indenfor hermeneutikken.

Habermas kritiserer Gadamers universelle hermeneutik vedrørende menneskelig interaktion, som han ikke mener blot kan reduceres til blot og bar dialog og sproglighed. Habermas er tillige uenig med Gademar omkring dialogen, idet han hævder, at denne ikke altid vil være en jævnbyrdig samtale mellem to jævnbyrdige individer, om end det også er idealet for Habermas. Der kan derimod være tale om, at dialogen er præget af et ulige magtforhold og ideologi, som virker undertrykkende. Gademars hermeneutik bygger fundamentalt på tanken om konsensus og han overser derved mulige uoverensstemmelser, uenigheder og kontraster. Men også hermeneutikkens udgangspunkt om horisontsammensmeltning kan kritiseres for at være kultur og historisk specifik (ibid:334).

I borgerens møde med systemet har dette betydning, idet der ikke tages højde for at der trods alt vil være tale om mere eller mindre kvalificeret viden. Borgerens viden sættes lig

socialrådgiverens, men vi vil hævde, at der i den sammenhæng kan være forskel på kvaliteten af viden. Socialrådgiveren har, med baggrund i sin uddannelse, en specialviden, som borgeren ikke nødvendigvis har. Der kan altså være en forskel i viden baseret på uddannelsesniveau og almen viden for eksempel.

Relationen mellem borger og socialrådgiver repræsenterer et ulige magtforhold. Socialrådgiveren repræsenterer et myndighedsorgan og der er tale om et overordnet/underordnet magtforhold, og der er derved ikke tale om en jævnbyrdig samtale mellem to jævnbyrdige samtalepartnere. Der ligger implicit i relationen et aspekt af magt, som hermeneutikken ikke tager højde for.

Habermas kritiserer endvidere Gadamer's hermeneutik for at være samfundsbevarende og konservativ i måden tradition og autoriteter tillægges betydning og der mangler kritisk sans og frigørende elementer. Habermas betragter tradition og autoritet som dogmatiske kræfter, som individet skal frigøres fra, idet han betragter disse som udtryk for konservatisme og undertrykkelse (ibid:334).

Endeligt er Habermas uenig med Gadamer i spørgsmålet om hvilken rolle fordomme og erkendelsesinteresser spiller i erkendelsesprocessen. Habermas hævder at viden er magt og ideologi og at viden er kontekstafhængig og historisk og at det er muligt at afsløre fordomme og at forkaste dem. Derved rummer afsløringen af fordomme et frigørende potentiale (ibid: 335).

Metode

I dette afsnit vil vi redegøre for vores metodiske og teoretiske overvejelser, valg og fravalg, som tilsammen danner grundlaget for vores analyse af problemformuleringsspørgsmålene.

Vi har indledt kapitlet med at redegøre for vores videnskabsteoretiske position, og hermed introduceret hermeneutikken og de elementer, der er karakteristiske herfor.

For at operationalisere hermeneutikken, tager vi udgangspunkt i Hanne Fredslunds bud på hermeneutisk metodik. Hanne Fredslund har udviklet fire metodiske principper til:

1. At bevidstgøre sin egen forforståelse.

2. At sætte sin forforståelse på spil og derigennem sætte sin forståelseshorisont i bevægelse

3. At sætte sig i den andens sted

4. At bevidstgøre sig spørgsmålets struktur for derigennem at kunne påvirke dets horisont

Ad. 1. At bevidstgøre sin egen forforståelse. Forskerens forforståelse af undersøgelsesgenstanden påvirker forskningsprocessen på en bestemt måde og tegner samtidig forskerens forståelseshorisont og derfor er det vigtigt at blive bevidst om egen forforståelse i forbindelse med et forskningsprojekt (Fredslund i Nygaard, 2005: 83). Den problemstilling man som forsker vælger at undersøge, motiveres ikke af ingenting, men udspringer derimod af forforståelse af problemstillingen (ibid: 85).

Når vi vælger at undersøge, hvordan det offentlige og den frivillige sektor kan samarbejde om at løse sociale vanskeligheder hos udsatte børn og unge, ligger der en forståelse bag vores valg af problemstilling. Der ligger tillige en forforståelse af, hvordan den offentlige sektor er opbygget, fungerer og hvilke muligheder og begrænsninger for nytænkning, den offentlige sektor har. Vi har også en forforståelse af, hvem de frivillige er og hvilke muligheder og begrænsninger, der er i forhold til at kunne indgå et samarbejde med den offentlige sektor, disse for forståelser vil vi redgøre for eksplicit senere i kapitlet.

Ad. 2. At sætte sin forforståelse på spil og derigennem sætte sin forståelseshorisont i bevægelse. Forforståelsen må sættes på prøve ved at bringe sin forståelseshorisont i spil med andre horisonter. I den proces vil der blive stillet spørgsmål til forforståelsen og derved sættes forståelseshorisonten i bevægelse (ibid:84). Rent metodisk kan forskeren ekspliciterer sin egen forforståelse gennem redegørelse for sit faglige perspektiv, sine antagelser – herunder hvilke erfaringer, empiri og teori antagelserne bygger på – samt den teoretiske referenceramme og metodiske tilgang (ibid: 85). Forskeren kan også vælge at lade sig interviewe og præsentere sin forskning i så mange sammenhænge som muligt. Herved bringes forståelseshorisonten i bevægelse (ibid: 86).

For at imødekomme dette princip, har vi for det første ekspliciteret vores forforståelse, og redegjort for antagelser og teoretisk forforståelse. Løbende gennem forskningsprocessen har vi drøftet vores forforståelse og den opnåede ny viden med hinanden og med andre. Derudover er vi gennem den litteratur vi har læst om emnet blevet udfordret på vores

forforståelse. Nye vinkler og perspektiver er kommet til og har sat vores forståelseshorisont i bevægelse. Dette har været medvirkende til at vi undervejs er blevet tiltagende bevidstgjorte om vores forforståelse, og i stigende grad er blevet bedre til at få øje på, hvor forforståelsen sniger sig ubemærket ind.

Ad. 3. At sætte sig i den andens sted. Når vi sætter os i den andens sted, bringer vi vores forforståelse med ind. Teori bør anvendes til at åbne horisonter og bruges til at vi kan stille nye spørgsmål til empirien og dermed skabe mulighed for forskellige fortolkninger. Ved at lade en teoretisk horisont og empirisk horisont mødes opstår noget helt tredje, en ny forståelse (ibid: 88). Men en teori kan hjælpe med at afdække visse aspekter af forskningsgenstanden, men kan muligvis ikke bidrage til en samlet forståelse, idet også en teori har en horisont og dermed sine grænser for forståelse. Man må derfor holde sig for øje, at teori både hjælper til at stille spørgsmål men også begrænser vores perspektiv, idet en teori ikke har ubegrænset forklaringsværdi (ibid: 90).

Det er derfor vigtigt, at spørge om, hvad vi kan forklare med en given teori og ikke mindst, hvad en given teori ikke giver os svar på. Til dette må man søge hjælp fra anden teori. Dette princip følger vi gennem valg af en hovedteori og derefter supplerer med andre, idet vi litteraturstudiet og vores forforståelse af problemstillingen er vi blevet opmærksomme på aspekter og nuancer, der er medvirkende til, at vi ikke kan give en tilstrækkelig fyldestgørende og nuanceret analyse af problemstillingen ud fra en enkelt teoris begrebsapparat. En detaljeret redegørelse herfor fremgår senere i kapitlet.

Ad. 4. At bevidstgøre sig spørgsmålets struktur for derigennem at kunne påvirke dets horisont. Idet vi formulerer vores spørgsmål, hvad enten det drejer sig om forskningsspørgsmål eller andre, bestemmer vi retningen for vores vej til viden. Spørgsmålene bestemmer, indenfor hvilken horisont betydningen af teksten bestemmes. Vi bør derfor identificere, hvilke mulige veje der er og argumentere for den vej, vi vælger. Til ethvert spørgsmål hører også et svar, og det er relationen mellem spørgsmål og svar, der essensen i hermeneutisk fortolkning. At forstå en tekst er at gå bag teksten for at forstå de spørgsmål, teksten er et svar på (ibid: 91). Det er derfor nødvendigt at udfordre den horisont, vores spørgsmål har.

Vi har igennem arbejdsprocessen forholdt os åbne og stillet spørgsmål til de tekster og teorier, vi har arbejdet med, for derigennem at finde hvilke spørgsmål teksterne er et svar på. Vi vil senere i kapitlet redegøre for valg af teori og valg af empiri.

Som følge af at anvende Hanne Fredslunds metodiske principper, er forskningsprocessen foregået som en vekslen mellem deduktion og induktion i en cirkulær proces - en konstant vekselvirkning mellem de enkelte dele, som udgøres af de enkelte tekster, teorier, afsnit og helheden, som udgøres af det samlede speciale. Vi er således hele vejen i processen blevet inspireret til at undersøge og afdække nye aspekter og mulige emner til at belyse vores problemformulerings spørgsmål gennem ny viden, vi har tilegnet os undervejs. Det har konkret haft en betydning, at vi har arbejdet med de enkelte dele, afsnit og kapitler i en cirkulær bevægelse. I den sidste ende bliver det sidste punktum sat omtrent samtidig i alle afsnit og kapitler, fremfor en bevægelse fra a til b og så fremdeles for at ende ved å.

Det betyder også, at vi gennem arbejdsprocessen er blevet opmærksom på relevante teoretiske begreber, gennem studier af dels litteratur om emnet, teorier og undersøgelser er blevet opmærksomme på henvisninger til teorier eller anden litteratur. Vi har efterfølgende studeret disse og anvender dem i analysen.

Teoretisk forforståelse

New Public Management (NPM) tænkningen gjorde sit indtog i de offentlige forvaltninger i 1980'erne og tager udgangspunkt i en kritik af 1960'ernes og 1970'ernes ustyrlige vækst i de offentlige udgifter. Der manglede værktøjer til at styre de offentlige budgetter, og den offentlige sektor betragtedes som stor, ineffektiv og dårligt ledet og kunne med NPM perspektivet med fordel organiseres som den private sektor. NPM tænkningen "går på to ben", dels drejer det sig om økonomisk styring, som skal sikres gennem kontraktstyring, konkurrencetænkning og udliciteringer af udvalgte offentlige serviceydelser, dels om ledelsesprincipper i form af strategisk ledelse, mål- og rammestyring mv., som er hentet fra det private erhvervsliv (Åkerstrøm og Thygesen, 2004:). Det øgede fokus på de konkrete resultater af socialpolitikken udmøntes blandt andet i styringsformer i den offentlige sektor som kommercialisering og kontraktstyring. Styringen i den offentlige sektor er med NPM i stigende grad baseret på kontraktstyring gennem formaliserede kontrakter og kvalitetsmål.

Det sociale arbejde udføres indenfor organisatoriske rammer, og dette er en anden vigtig forståelse vi har af problemstillingen. Set i en historisk kontekst er New Public Management bølgen som rullede ind over de offentlige forvaltninger i 1980'erne ikke til at komme udenom.

New Public Management (NPM) repræsenterer en liberal økonomisk tankegang og introducerer nye forestillinger om styring, organisation og ledelse i den offentlige sektor. I kølvandet herpå er nye ledelses- og styringsredskaber indført og evalueringer, dokumentation, og krav om anvendelse af evidensbaserede metoder er indført, og kan ses som et forsøg på, at give videnskabelig legitimitet til en central økonomisk og faglig styring af det offentliges virke. I samme periode er nye reformer og tiltag trådt i kraft med det formål at effektivisere de offentlige forvaltninger og sikre fortsat legitimitet.

Med udgangspunkt i NPM er idealet, at den offentlige forvaltning må bestræbe sig på at integrere udbuddet af interne foranstaltningstilbud med markedets efterspørgsel (ibid: 10). Altså en integration mellem tilbud og borgernes behov for støtte.

Styring handler om at værdisætte organisationens ydelser, at sætte mål for organisationen og at retningsbestemme og evaluere dens udvikling. Den offentlige forvaltning er med NPM's ideal ikke nok i sig selv, men kan kun eksistere, hvis der finder en integration sted mellem forvaltningens udbud og markedets efterspørgsel (ibid: 10). Det vil sige, at de interne foranstaltningstilbud, skal afspejle de henviste borgernes vanskeligheder og have midler der kan imødekomme disse. I modsat fald er ikke sket en integration af forvaltningens udbud og markedets efterspørgsel og i længden mistes legitimitet.

NPM konceptet efterstræber at forvandle den offentlige organisation til at være effektiv, og midlerne hertil er decentralisering, kontraktstyring, konkurrence og resultatfokus. Der introduceres som nævnt nye styringsteknologier, som dels vedrører en markedsliggørelse af de offentlige ydelser og dels vedrører nye ledelsesinstrumenter.

Fælles for styringsredskaberne er, at de ikke er neutrale, men hver især repræsenterer et strategisk udsyn og bliver derved politiske. Hvert styringsværktøj sigter mod at forholde sig til en given "genstand", og mod løsninger, der ligger indenfor det enkeltes værktøjs muligheder. Derved sløres alternative muligheder. Der er derfor ikke muligt, at placere de enkelte værktøjer på en effektivitetsskala, eller fremhæve det ene værktøj frem for andre,

idet de styrer, det man kan få øje på. Man ser det styringsteknologien tillader én at se (ibid: 19).

I sine studier af de seneste års neo-liberalisme argumenterer Nicolas Rose argumenterer for en ny politisk rationalitet i de vestlige velfærdstater, som han betegner med begrebet “advanced liberalism”, der dels karakteriseres af nye relationer mellem politik og såkaldt neutral ekspertise, i form af flere sociale service-aktører, samt en reformulering af medborger- og medborgerskab-begrebet, der kort kan opsummeres, som følgende: Medborgeren er ansvarlig for sit eget liv og for at optimere sin egen livskvalitet.

Velfærdstatens kernebegreb om “det sociale” eller social solidaritet undergår i denne forståelse en slags mutation. Hvor “det sociale” igennem det sidste århundrede har fungeret som en slags overgribende styringsformular, opstår “community” eller “det lokale samfund” som et nyt styringsprincip under avanceret liberalisme.

I følge Rose er forestillingen om den sociale borger i det fælles statssamfund ved at blive afløst af ideen om den ansvarlige borger i det selvstyrende lokalsamfund. Det handler ikke om den store solidaritet i samfundet som helhed. Derimod er et fælleskab inden for en række mindre lokale samfund det afgørende. (Villadsen og Gurber,1998:53)

Medborgeren anskues her som en udøver af individuelle valg i forhold til forpligtelser over for lokale fællesskaber (familien, arbejdspladsen, skolen, foreninger mv.) De politiske strategier rettes således mod fællesskaber, som antages at eksistere og rumme deres egne dynamikker, problemer og ressourcer. Der gøres meget for at inddrage borgerne, blandt andet i brugerbestyrelser, skoleråd, boligforeninger og frivilligt arbejde.

Den øgede tendens til at borgerne skal inddrages og ansvarliggøres, er i følge Rose et udtryk for politiske og personlige magtstrategier, men disse strategier er også en slags “førerhund”, som leder borgerne på vej i en ønsket retning.

Den nye politiske rationalitet indebærer ifølge Rose, at man først og fremmest styrer på afstand gennem anvendelsen af styringsteknikker, der skaber en distance mellem formelle statslige beslutningstagere og private aktører.

Rose udpeger her tre vigtige karakteristika for den avancerede liberalisme, som kan sammenfattes i følgende punkter:

1. En ny relation mellem politik og ekspertise
2. En ny pluralitet af sociale teknikker
3. En reformulering af medborgeren og medborgerskab (Villadsen og Gruber, 1998:54).

Valg af teori

Vi har valgt at tage udgangspunkt i implementeringsteori i analysen af vores problemstilling, idet denne kan bidrage med begreber og væsentlige faktorer, der betinger, om politiske beslutninger formuleret i en given politik rent faktisk gennemføres, og når det eller de mål, der er intentionen. Når vi finder det relevant at inddrage netop implementeringsteori i besvarelsen af dette spørgsmål, er det fordi den kan bidrage med begreber, der kan indfange nogle af aspekterne omkring udfordringer i forhold til at kunne forankre det frivillige arbejde i et samarbejde med den offentlige sektor i at løse sociale opgaver.

For at belyse hvad der i det konkrete samspil mellem den offentlige og den frivillige sektor, kan påvirke implementeringen af de politiske intentioner, der ligger i Den Nationale Civilsamfundsstrategi (civilsamfundsstrategien), finder vi det relevant at inddrage Max Webers begreber mål-rationalitet og værdi-rationalitet. Vi har også valgt at anvende begreber som kolonisering, styringsteknologier, legitimering og dekoblingsstrategier. Endeligt har vi valgt at anvende begreberne profession, myter samt ligeværdighed og gensidighed i relationer.

Vi antager, at de offentlige organisationer grundlæggende er bygget op i en hierarkisk orden, og at Webers bureaukratimodel, stadig kan anvendes til at trække linjerne op, om end vi vedgår, at de offentlige organisationer også er prægede af andre strømninger og evidensstænkningen, metodebaseret med mere, i dag har stor betydning for, hvordan det sociale arbejde er organiseret i de offentlige forvaltninger og heri også, hvilke logikker og rationaler, der hersker.

Derudover trækker vi teoretiske modeller og begreber ind fra den ny-institutionelle organisationssociologi for at supplere teorierne, der hvor det kan medvirke til en nuancering. Det drejer sig om Niclas Rose, Kasper Villadsen med flere. Endeligt har vi medtaget Paul Hirst's model til nuancering civilsamfundets rolle.

Implementeringsteori

Implementeringsforskningen tager sit udspring i evalueringsforskning og har været domineret af case-studier. De klassiske effektevalueringer havde til formål at undersøge, om politiske intentioner udmøntet i lov, et program eller foranstaltning havde en effekt og i

givet fald hvilken. Blandt andet amerikanske velfærdsprogrammer i 1960'erne og 1970'erne blev underlagt sådanne evalueringer. Imidlertid viste de fleste evalueringer, at målopfyldelsen var lav, eller at det overhovedet ikke var muligt at identificere nogen effekt. I udgangspunktet blev dette udlagt som udtryk for, at programmerne ikke virkede, men efterhånden pressede spørgsmålet sig på, om de planlagte interventioner overhovedet blev implementeret. Heraf opstod interessen for at studere forholdet mellem de planlagte og faktiske foranstaltninger og den administrative proces, der ligger derimellem (Winter, 2001: 61).

Implementeringsforskningen viser, at der ofte er betydelige forskelle på de planlagte og de faktiske aktiviteter i forhold til en given politisk beslutning på et givent område, og der er en lang række forhold, der gør sig gældende, for udfaldet af implementering af en politik (ibid:61).

Søren Winter har udarbejdet en ”integreret implementeringsmodel” som søger at integrere en lang række af de mest frugtbare implementeringsteoretiske elementer i en fælles model. Implementeringspræstationerne i forhold til borgerne er præget af en lang række faktorer, som starter allerede i politikformuleringsprocessen. Konflikter i denne fase kan medføre en lovgivning, der er præget af modstridende mål og af manglende sammenhæng mellem mål og midler, og konflikterne kan ofte fortsætte i den videre proces, hvor nye aktører kommer på banen. Det gælder de myndigheder og organisationer, der deltager i implementeringen og organisatoriske egeninteresser spiller ind og kan medvirke til at fordreje implementeringen i forhold til de politiske mål, der er udmøntet i den konkrete lov ligesom ressourceafhængighed mellem de deltagende organisationer og myndigheder har en betydning. Michael Lipsky har teoretiseret over markarbejdernes direkte indflydelse på implementering, idet de er det direkte udførerled af en given lov gennem deres praksis overfor målgruppen, som igen påvirker markarbejderens adfærd. Endelig har de socio-økonomiske omgivelser en væsentlig rolle, idet lovområder kan være konjunkturafhængige (ibid: 66-67).

Implementeringsteorien kan altså medvirke til at belyse en bred palet af ”faldgrupper” for om en given politik rent faktisk implementeres, og om politikens intention gennemføres, eller om den i stedet har mistet form og antaget en ny i den konkrete udmøntning. Idet

lokale aktører har en væsentlig rolle i implementeringen, vil der være lokale varianter af en given politik faktiske udmøntning.

Søren Winter og Vibeke Lehmann Nielsen belyser i bogen ”Implementering af politik”, hvorledes implementering af politik er en politisk proces, som foregår i et samspil mellem mange forskellige aktører med mange forskellige interesser. Bogen anlægger et processuelt perspektiv, og beskriver hvordan iværksættelse og gennemførelse af politik kun er en delproces af et langt længere forløb, der starter med dagsordenfastsættelse, hvor nye politiske problemer defineres og bliver gjort til genstand for politiske diskussioner og behandling. Bogen beskriver denne proces frem til, hvordan en given politik konkret udmøntes i mødet mellem ”system” og borger, og anlægger det perspektiv, at mål, der fastlægges af politisk valgte ledere har en særlig demokratisk legitimitet. Det derfor er relevant at beskæftige sig med, om politiske beslutninger iværksættes og udføres effektivt (ibid: 41).

Policy-designet er afgørende for at en given politik kan implementeres – i dette tilfælde den nationale civilsamfundsstrategi. Hvis der ikke er sammenhæng mellem mål og midler bliver det vanskeligt for offentlige forvaltninger at føre den ønskede politik ud til borgeren. Policy-design refererer til den måde hvorpå en given politik er sat sammen på. Det består af flere mål, et sæt af instrumenter til at opnå disse mål, bestemmelse af hvilke myndigheder der skal stå for ansvaret for at iværksætte og føre politikken ud til borgerne og aftaler om hvem der skal afholde udgiften. Om man når målene afhænger af det foreskrevne policy-design (ibid: 41). Det er således en virknings- eller kausal teori. Noget politik kan være umuligt at implementere fordi det ikke bygger på et tilstrækkelig godt policy-design. Derfor vurderes forskellige dele af policy-design i det følgende. *”Der er sjældent angivet den mindste vaklen med hensyn til, om disse forventninger holder i virkeligheden. Implementerings- og evalueringsforskningen har imidlertid vist, at det gør de ofte ikke. Politikdesignet hviler ofte på en kausalteori, der ikke er valid”.* (ibid: 41). Winter og Nielsens synspunkt er, at man delvis kan undgå eller reducere implementeringsproblemer hvis der skabes et passende policy- design som signalere klare målsætninger og som kan skabe *”commitment”* og kapacitet hos - implementeringsaktører og målgrupper (ibid: 42).

Der forefindes et relativt begrænset antal politikinstrumenter, som kan kombineres på forskellige måder afhængig af - og på tværs af politikområderne, hvilket giver unikke kombinationsmuligheder. Hvor mange instrumenter der findes er forskerne på området ikke enige om. Winter og Nielsen opdeler instrumenterne i fire hovedtyper:

1. Regler vedrørende tilladelser, påbud, og forbud med tilhørende sanktioner.
2. Information. (evt. med overtalende indhold)
3. Økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter, Herunder:
 - Belønning, subsidier eller indkomstoverførsler (fx statslige refusioner og tilskud)
 - Afgifter
 - Konkurrence
4. Serviceleverance.

Der kan vælges et enkelt instrument, men oftest vil der blive valgt kombinationer af flere forskellige instrumenter (ibid: 43-45).

Når de nødvendige instrumenter er fastlagt, skal der foretages et valg i forhold til hvilken aktør der skal stå for implementeringen, oftest hvilken offentlig myndighed der skal varetage ansvaret. Grundlæggende står valget mellem hierarki, netværk eller marked.

Hierarki indebærer en offentlig opgaveløsning, med en politisk ledelse. Hierarkiet og bureaukratiet fortrækkes ved myndighedsudøvelse, i form af håndhævelse af regler i forhold til borgerne. Der er to muligheder (efter kommunalreformen) en statslig- eller en kommunal opgavevaretagelse. Hvor anbringelsesområdet findes inden for det kommunale system. Vi skal senere i dette kapitel vende tilbage bureaukratiet.

Netværk indebærer implementering hvor flere forskellige myndigheder og organisationer er involveret. Det kræver samarbejde om en given opgaveløsning. Netværksløsninger kan indebære et overlap mellem forskellige myndigheder, men også en indramning af en række private leverandører fx gennem udlicitering.

Marked indebærer at det offentlige betaler for ydelser fra private aktører, der opererer på et marked med konkurrence. Man skelner her mellem for-profit - leverandører og non-profit-leverandører. (ibid: 45-47).

Der er flere ideologier og interesser på spil ved fastlæggelsen af et givent policy-design, og flere ønsker at få indflydelse på det. De politiske aktører søger imidlertid at sikre sig den bedst mulige magtposition i forhold til implementeringen ved at påvirke politikdesignet (ibid: 63). De vil ofte forsøge at få adgang til deltagelse på forskellig vis, fx gennem deltagelse i udformningen af rammelovgivning eller sikre egne interesser gennem deltagelse af aktører der må forventes at være venligtsindede over for ens interesser.

Bureaukratimodel

Vi har valgt at anvende Max Weber, da der er tale om aktører, som er drevet af forskellige værdier. Weber betragtes som værdirelativist og har beskrevet konflikter mellem værdisystemer. Vi mener, at han er central, fordi han tager udgangspunkt i to centrale modsætningsforhold. Vi benytter os således af Webers begreber: *Målrationalitet* og værdirationalitet. På den ene side er der modsætningen mellem værdier og virkelighed, og på den anden side konfliktforholdet mellem forskellige aktørers værdier (Weber, 1994:7).

I den forstand er værdirationalitet en individuel rationalitetsform, som forudsætter en baggrund af kulturelle værdier, som er socialt og historisk forankret.

Vi har også valgt at anvende Weber til beskrivelse af de udfordringer der forekommer i forhold til det organisatoriske niveau i den frivillige sektor, da både den enkelte frivillige og organisationen tillægger sine handlinger værdier og mening (Villadsen & Gruber, 1997:54).

De offentlige organisationers struktur er også i dag kendetegnet ved at være bureaukratiske og hierarkisk opbygget og læner sig op ad den bureaukratiske organisationsform, som Weber har beskrevet. Denne organisationstype, som er præget af funktionelt sammenhængende enheder, der er forenet af en fælles målsætning.

Weber opstillede følgende generelle kendetegn ved bureaukratiet:

1. en klar horisontal arbejdsdeling og specialisering i det som Weber kalder for kompetenceområder.
2. Udstrakt brug af regler der angiver hvad der skal gøres i forskellige tilfælde

3. krav til skriftlig sagsbehandling, der skal give mulighed for kontrol
4. et hierarki hvor det er klar defineret hvem der er overordnet og underordnet indenfor de forskellige kompetence områder.
5. ansættelse på kontrakt ud fra faglige kvalifikationer.
6. stillinger udgør en karrieremulighed idet der er muligt at avancere fra lavere til højere positioner i hierarkiet.
7. den enkelte bliver belønnet med fast gage og har ingen ejendomsret over organisationens ressourcer. (Jacobsen og Thorsvik, 2008: 86)

Social handlen

Webers teori om social handlen rummer begreberne *“idealtyper”* og *“Verstehen”*. De anvendes til at opstille en model for, hvordan mennesker handler som de gør.

Ifølge hans teori er det relevant at give en årsagsforklaring ved at sætte sig i aktørernes sted, og ved empatisk at dele aktørens verdensanskuelse og forstå de subjektivt meningsfulde bevæggrunde, der får aktøren til at handle, som de gør (Collins:2000;49).

Weber opstiller således en typologi over de forskellige måder, handlinger kan være orienteret på. Disse idealtyper er netop idealtyper, og de findes ikke i *“ren form”* i virkeligheden. *“De er begrebsmæssigt rene, som er konstrueret til sociologisk formål, og som den virkelige handlen mere eller mindre tilnærmer sig, eller som endnu hyppigere udgør en blanding af”* (Månson, 2007:96).

1. Det første begreb *“Mål-middel-rationalitet”* angår hvordan aktøren forsøger at opnå noget i verden ved at overveje, hvordan et bestemt mål nås.

Denne handlingstype er for Weber den mest betydningsfulde, fordi den konstituerer økonomisk handling på det højeste, idealtypiske niveau (Collins, 2000:49).

2. Det andet begreb, *“værdirationalitet”*, er en handlingstype, der er et mål i sig selv. Handlingen er ikke et middel til at nå et mål, men handlingen udgør en værdi i sig selv.

Dette begreb svarer i det store hele til Jürgen Habermas begreb om "*Kommunikativ handlen*"

(Andersen, 1988:149).

3. Det tredje begreb er den "*Affektive handling*", som bygger på følelser og aktørens specifikke affekter (Månson, 2007:95).

4. Det fjerde begreb er "*traditionel handling*", der bygger på indlevelse i sædvaner. Handlinger der styres af tradition eller indgroede vaner (Månson, 2007:95).

Hvad angår begge begreber (3,4) er de med til at forme menneskelig adfærd i forhold til verden. Weber anbringer disse to begreber på et "lavere" niveau end de to andre rationalitetstyper, fordi de ikke er baseret på nogen bevidst refleksion, og fordi de ikke fungerer med henblik på at forandre verden (Collins, 2000: 51).

Styringsteknologi

Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen sætter i artiklen "*Styringsteknologier i den selvudsatte organisation*" offentlige organisationer, medarbejdere og borgere ind i en historisk ramme og beskriver udviklingen fra det klassiske bureaukrati, over "*sektorforvaltningen*" som opstår i løbet af 1960'erne til nutidens "*supervisionsforvaltning*". I takt med denne udvikling er opstået nye styringsteknologier og de beskriver en bevægelse fra "*government*" over "*governance*" til "*governmentality*". hvilket skal forstås som en ændring fra forvaltningens fokus på indre mekanismer til et bredere perspektiv på samspillet mellem stat, marked, civilsamfund og den enkelte borger. For medarbejderen betyder det en bevægelse fra tjenestemand i den bureaukratiske organisation til den ansvarstagende og selvledende medarbejder, som opstår i midten af 1980'erne i takt med udviklingen af supervisionsforvaltningen; en udvikling fra den "*styrede*" til den "*selvstyrende*" medarbejder.

Tjenestemandsbegrebet opstår omkring 1916 og tjenestemanden formes som ansat i organisationen. Han betragtes som et pligtsubjekt, der forventes at arbejde loyalt og kontinuerligt for organisationen i et livslangt ansættelsesforhold. Hans virke består i

gennem egen praksis at opfylde organisationens mål. Styringsformen er regler og kontrol og selvstyring er overvejende rettet mod selvkontrol (ibid:21).

Med sektorforvaltningen ændres synet på medarbejderen og faglighed vægtes. Der sondres mellem generalisten og specialisten samtidig med, at det bliver et ideal at de to sider forenes. Medarbejderens selvstyring betyder, at forskellen mellem egen faglige selvudvikling og organisationens mål skal minimeres. Medarbejderen rustes til at kunne varetage organisationens opgaver gennem kursusvirksomhed og efteruddannelser, der er målrettede ud fra en overordnet forvaltningsmæssig helhedsbetragtning (ibid:21).

Den ansvarstagende og selvledende medarbejder opstår fra midten af 1980'erne i takt med udviklingen af supervisionsforvaltningen. Medarbejderen forventes at tage ansvar både for opfyldelse af organisationens mål og udvikling og se sin egen selvudvikling i lyset af organisationen og tage ansvar for egen selvudvikling. Medarbejderens forventes at kunne forholde sig strategisk til sig selv og samstemme dette forhold til en selvdefineret helhed og for medarbejderen handler det om, at minimere forskellen mellem et nutidigt jeg og et fremtidigt jeg med reference til optimal tilpasning (ibid: 21).

Også borgerens position er ændret fra tidligere tiders opfattelse af borgeren som borger i samfundet til borger for samfundet og har nu position som aktiv medborger, som forventes at tage ansvar for sig selv, for familien og for fællesskabets udvikling. At være en fri borger medfører at kunne tage ansvaret for sin egen selvskabelse og af egne omgivelser, og først når dette er opnået kan man betragtes som værende herre i eget hus. Forvaltningens opgave bliver at skabe de fornødne rammer og forudsætninger for at borgeren sættes i stand til at mestre eget selvforhold og dermed overtage den del af ansvaret der tidligere var et forvaltningsanliggende (ibid:24). Borgerne gøres i stigende grad ansvarlig for egen situation, det være sig omkring helbred, læring, integration med videre – der er således sket i et skred i retning af en individualisering i samfundet og den ”gode borger” handler ansvarsbevidst, viljefast og kontrolleret og vedkender sig ansvaret for at løsning af egne problemer (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 10).

I det sociale arbejde manifesterer denne bevægelse sig som en bevægelse fra ”klient” til ”borger”. Denne skal ses i sammenhæng med et opgør med 1970'ernes rettighedsbaserede ydelser over til nutidens ”aktivlinie” i socialpolitikken, hvor rettigheder og pligter går

hånd i hånd. Nutidens socialpolitik er baseret på liberalistiske elementer. Der er således sket et skred i synet på den sociale klient som offer for samfundsudviklingen i 1970'erne til 1990'ernes syn på klienten som kompetent og selvregulerende og denne bevægelse er sket gennem komplekse diskursive processer, snarere end en proces hvor afgrænsede aktører sætter den politiske dagsorden og herigennem definerer borgerens position som klient (Villadsen et al., 1998:16). Disse diskurser indlejres i det sociale arbejde og antager over tid karakter af ”selvindlysende sandheder” – et begreb som er hentet fra den franske psykolog og idehistoriker Michel Foucault.

Det associative demokrati

Ulla Habermann præsenterer Paul Hirst's teori om ”*Det associative demokrati*”. Hirst mener grundlæggende, at så meget som muligt skal lægges ud til borgernes frivillige organiseringer, for at individets frihed og frie valg bedst tilgodeses. Hirst påpeger endvidere på, at de frivillige organisationer må beskyttes, støttes og opmuntres både med hensyn til lovgivningen og gennem økonomiske tilskud. Hirst forsøger derfor at kombinere liberalismens individuelle valg og ”*choice of exit*” med kollektivismens offentlige indgreb. Han skriver i ”*Associativ Demokrati*” fra 1994 ”*People need some more control of their own life - without having to participate (more)*” (Habermann,2007:324).

Med begrebet ”*Associationalisme*” henviser Hirst til en måde at styrke demokratiet på, ved at demokratisere det civile samfund og stille det som alternativ til markedet og staten. Hirst mener, at det postliberale samfund er sløret, og det ikke er klart, hvad der er privat og offentligt (ibid: 325). Hirst mener endvidere, at menneskerne ikke har brug for at være ens, men at der derimod skal være mulighed for at være forskellig, og der skal være en reform, som opgraderer menneskernes frie valg. Hirst understreger dog, at associativt demokrati ikke må forveksles med økonomisk liberalisme, selv om begge systemer ønsker en minimal stat (ibid:325).

Hirst mener, at funktionerne og styringen skal lægges ud til de frivillige organisationer og dermed foreningernes medlemmer. Derved får medlemmerne og de frivillige organisationer det frie valg og deres ret til at melde sig ud (choice of exit), og dermed bliver de frivillige organisationer ”dobbelt ansvarlige” over for medlemmerne og over for staten (ibid: 325).

Hirst forsøger derved at konstruere en politisk ramme, hvor individerne og de frivillige organisationer kan eksistere side om side i et fælles samfund. Hirst model indebærer følgende organisering:

1. At frivillige organisationer overtager social og økonomisk styring.
2. At magten decentraliseres til foreningerne - efter geografi eller funktion.
3. At demokratiet ikke kun består af flertalsafgørelser (ibid:325).

Hirst mener endvidere at det også forudsættes:

1. At borgerne via deres frie rationelle valg er i stand til at tilslutte sig, eller stifte de foreninger, der er brug for. Hirst taler her om "*communities of choice*" og "*communities of fate*". Han understreger endvidere, at det frie valg altid indebærer "*freedom of exit*", som skal sikre "*valgællesskaberne*" (ibid: 326).
2. At "*Associationalisme*" kun kan gennemføres, ved at staten reelt overgiver magten og overdrager funktionsområderne til de frivillige organisationer. Han mener endvidere, at den vigtigste detalje er, at partnerskaber omkring velfærdsproduktionen oprettes i første omgang mellem foreningen og modtageren og ikke mellem producenten og den som finansierer (staten og kommunen) (ibid: 326).
3. At staten bør blande sig så lidt som muligt i foreningernes affærer, men til gengæld sørger for, at foreningerne økonomisk er i stand til at gennemføre deres opgaver på forsvarlig vis.
4. Det indebærer også at der ansættes professionelle i foreningerne, som kan varetage opgaver, så foreningerne bliver en slags entreprenører. Hirst mener, at professionaliseringen er en nødvendighed, fordi modellen forudsætter, at foreningerne kan leve op til bestemte kvalitetsstandarder, hvis de vel og mærke vil modtage offentlig støtte. Men hvis foreninger som ønsker at praktisere "*purely private charity*" uden offentligt kontrol og støtte kan frit gøre det. (ibid:326).
5. Modellen ikke er bundet til en lokal decentralisering. Udlægningen af magt og økonomi kan også ske i forhold til funktionen og den kan også være global.

Hirst mener endeligt, at *“associationalisme”* må ses som et supplement til statens andre forsøg på at fordele velfærden (ibid: 327). Hirst mener, at den moderne velfærdsstat har det problem, at den overtager ansvaret fra menneskerne i almindelighed. Selv om befolkningen sætter pris på de tilbud, som velfærdsstaten leverer, så har de som hovedregel kun adgang til statens institutioner som klienter eller objekter for administration og ikke som forbrugere og slet ikke som medbestemmere. Hirst påpeger ikke, at menneskerne har ansvaret for sig selv og derfor mister de også fornemmelsen af ansvar overfor andre. Hirst påpeger endvidere, at velfærden er nødvendig, men det er bureaukratiet ikke (ibid:327).

Dette dilemma løser Hirst ved at lægge velfærdsproduktionen ud til de frivillige organisationer, hvor folk selv bestemmer, hvad der er brug for og hvilken forening de vil være medlem af. Dette perspektiv betyder derved, at der kan regeres udenom staten: *“governance without big government”*, for problemet er i følge Hirst *“government not governance”* (ibid:326).

Den associative demokrati model kan umiddelbart virke som en ønskværdig model for de frivillige organisationer. Hirst model er ikke helt ukendt og er formentlig en realitet indenfor rækkevide i nær fremtiden. Regeringerne i de vestlige demokratier har delvis omformuleret deres rolle i forhold til den tredje sektor. Der er allerede igangsættende tiltag indenfor udviklingen af den frivillige sektor (ibid: 327). Der er blandt andet iværksat støtteordninger, centre for frivillighed m.m. Måske er det næste skridt, at regeringen kræver en *“tvungen”* frivillig aktivitet gennem lovgivningen, eller vejledning af borgerne eller *“tvungen”* brug af den frivillige sektor. At staten har en understøttende rolle i forhold til organisationerne kan i følge Brock fremme frivilligheden, mens tvungen frivillighed medfører blandede resultater.

Det Associative demokrati som model har mange lighedspunkter med det tyske subsidiaritetssystem. Hirst mener dog, at subsidiaritetssystem, som ganske vist overlader produktionen af ydelser til foreninger og de frivillige organisationer (ibid:327).

Men organisationerne er samtidig bundet af partnerskabsaftaler og andre standarder, som ikke fremmer den enkelte borgers frie valg (ibid: 328). I Danmark er foreningslivet stærkt knyttet til *“det nationale projekt”*. Hvilket er bygget op i gennem en historisk periode, hvor der var enighed om lighed mellem klasserne var afgørende i forhold til nationens

overlevelse. De sociale foreninger og de frivillige organisationer ydelser i Danmark bundes også mere i en supplementsforståelse til den offentlige sektor (ibid:328). Hvordan kan de frivillige organisationer som i Hirst model både leve op til de strenge statslige kvalitetskriterier for at modtage økonomisk støtte og samtidig bevarer deres autonomi. Hirst mener, at det er vigtigt, at der er styring af de frivillige organisationer, da et sådan kriterier er en nødvendighed, hvis det associative demokrati skal bevare sin *“accountability for public money”*, og det er samtidig vigtigt, hvis borgerne skal have et velfærdsvalg. I Hirst model vil de frivillige organisationer underlægge sig de samme økonomiske og kvalitetsmæssige regler som den offentlige sektor, men Hirst mener, at et associativt demokrati ikke kan blive værre end det offentlige bureaukrati (ibid:328).

Forståelse af det sociale problem

I dette afsnit vi belyse hvad tendensen til sikker viden og styring har af betydning for forståelse af det sociale arbejde og hvad det gør ved den måde det sociale problem bliver anskuet på i det sociale arbejdes praksis.

Det sociale arbejdes genstandsfelt er karakteriseret ved sammensatte og komplekse problemstillinger og beskrives ofte i litteraturen som *“vilde”* eller *“onde”*, der ikke findes entydige løsninger på, og hvor mulige løsninger ofte skaber nye problemer. Der er altså tale om problemer, som er svært definerbare og som vanskeligt lader sig adskille fra andre problemer til forskel for *“tamme”* problemer, som relativt let lader sig definere (Guldager, 2000: 329)

Set i denne optik kan det være vanskeligt at løse de problemer, der ses hos børn og unge, og dermed vanskeligt at imødekomme en integration mellem tilbud og borgernes behov for støtte.

Det kan således være kærkomment, at rette blikket mod de lokale frivillige kræfter og optimere samarbejdet mellem offentlig forvaltning og den frivillige sektor om løsning af borgernes vanskeligheder.

Men de nye instrumentelle logikker gør sig også gældende indenfor den frivillige sektor, som også bliver genstand for krav om kvalitetssikring, evaluering, dokumentation,

evidensbaseret, metodekrav og standardiserede måleparametre og dermed underlagt en ny form for logik af mere instrumentel og målorienteret art på linje med den offentlige forvaltning. Disse krav udefra afspejles til tider i de frivillige organisationers egne ønsker og mål, og somme tider står de i modsætning til den kurs, som de ønsker at følge. Der ligger derfor en særlig udfordring i samarbejdet mellem de offentlige forvaltninger og den frivillige sektor, idet der kan opstå paradigmesammenstød. Den nationale civilsamfundsstrategi er netop et forsøg på at bygge bro mellem den offentlige og den frivillige sektor og vi vender nu derfor blikket mod indholdet i strategien.

I klassisk effekt evaluering bliver det sociale problem gjort til et instrumentelt og teknisk problem. Der er ikke særligt fokus på det individuelle menneskes egen opfattelse af eget liv. Når det sociale problem bliver gjort til forskningsgenstand i forhold til den klassiske effektevaluering, bliver der ikke taget højde for den kontekst borgerne lever i, men der bliver kun fokuseret på enkelt kausale forklaringer (ibid: 31).

Man kan således se, at den måde politikerne vælger at løse de sociale problemer på i samfundet er ud fra et afvigerperspektiv som anser problemet som en objektiv uønsket eksisterende tilstand, som skal gøres noget ved (Rubington & Weinberg)(Ejernæs:&Guldager, 2004:19).

Det sociale problem bliver af Hanne Krogstrup defineret ud fra to typer af problemer, nemlig tamme og vilde problemer. Tamme problemer kan adskilles fra andre problemer, målene for indsatsen er klare, og der er klare succeskriterier for, hvornår den optimale løsning skal findes. Tamme problemer kan karakteriseres som tekniske problemer - eksempelvis et brækket ben. Det kan være kompliceret og omkostningskrævende for lægen og for patienten, men målet for arbejdet er klart defineret, og der er klare succeskriterier for indsatsen med hensyn til konstruktionen og anvendelsen af problemets løsning. Løsningen af problemet drejer sig om, at inddrage den nyeste og mest kvalificerede viden på området. Så der bruges bedste aktuelle viden på området (Krogstrup,2007;26).

Definitionen af vilde problemer er helt anderledes, og der findes ikke enkle løsningsmodeller. De kan ikke klart defineres, og de er vanskelige at adskille fra andre problemer. Målene for løsningen kan ikke defineres præcist, og der er derfor ikke klare succeskriterier for, hvornår den optimale løsning er fundet (Ibid,2007;26). Vilde problemer skal forstås som afhængige af hvilken kontekst de forekommer i. Løsningen af tamme problemer har en objektiv og målbar bedste løsning. Vilde problemer skal også have den

bedste løsning, men hvem der har problemet, og hvordan det løses vil være normativt. Det er afhængigt af, hvem der foretager vurderingen (ibid,2007;23).

Det sociale arbejde og det sociale problem er kendetegnet ved i udgangspunktet at have vilde problemers karakteristika. Det kan være vanskeligt at definere en enkelt socialfaglig problematik. Der er komplekse problemstillinger, fordi der er mange indbyrdes sammenhængende faktorer, der gør sig gældende i menneskers problemer og deres egen personlige oplevelse af problemstillingen (ibid: 26).

Men selve vurderingen af hvilken indsats der skal til vil være normativ. Det er vanskeligt at definere klare succeskriterier for indsatsen (ibid; 27). Løsningen af sociale problemer kan være meget forskellige, og der er ikke nogle "rigtige" løsningsmuligheder.

Litteraturstudie og empiri

Vi har blandt andet læst litteratur, der omhandler den historiske udvikling af frivilligheden i Danmark, med fokus på filantropi og selvhjælp i den danske socialpolitik fra 1849 og frem til i dag. Litteraturen har primært været nordisk.

Vi har søgt på bibliotek.dk samt på Google Scholar, der er en søgemaskine rettet mod forskning og uddannelse. Vi har endvidere søgt viden om problemfeltet i avisartikler, på hjemmesider der vedrører emnet samt i undersøgelser i forskningsinstitutternes databaser. Der har været tale om danske såvel som nordiske og internationale undersøgelser om problemfeltet.

Vi har begrænset vores søgning på følgende begreber: "*frivillighed*", "*frivilligt socialt arbejde*" "*socialt arbejde*", "*frivilligt arbejde*", "*Filantropi*", "*velfærd*", "*velfærdsstat*", "*medborgerskab*" "*medborger*", "*civilsamfund*" og "*civilsamfundsstrategi*". Disse begreber er anvendt enkeltvis og i kombinationer.

I vores litteraturgennemgang vil bestræbe os på at præsentere den forskning og litteratur, og deraf udvælge empiri, der er relevant for vores problemstilling.

Vi vil kort nævne betydningen af etableringen af frivillighedsåret i Danmark, som er et udspring af EU's beslutning om, at 2011 skal være europæisk frivilligheds år. Ud over at

det er etableret på tværs af EU's landegrænser, har Socialministeriet udbudt satspuljemidler, som skulle være medvirkende til at inddrage frivillighed i velfærdsservicen.

Vi vil endvidere belyse, hvordan EU's beslutning om, at alle skal arbejde frivilligt og inddrages aktivt i civilsamfundet, påvirker den danske velfærdspolitik. Til at belyse dette vil vi i nogen grad inddrage undersøgelser fra Norden, med den begrundelse, at det er Norge, Finland, og Sverige, der er de lande, vi normalt sammenligner os med, i forhold til velfærdsstatens organisering og benyttelsen af frivilligt organiserede, til at løse velfærdsservicen. Vi har fravalgt at sammenligne med den frivillige organisering i USA og England, da de lande har en meget længere tradition for at benytte frivillighed i velfærdsstaten.

Vi inddrager relevante undersøgelser, den nationale civilsamfundsstrategi og artikler i det omfang, de kan bidrage til analysen.

Peter Sommerfeld bidrager med en problematisering af evidensparadigmet, som han knytter det an til en øget fagprofessionalisme. I takt med at vores viden bliver mere og mere differentieret og kompleks, bliver vi opmærksomme på flere og flere problemer, og ved at løse nogle problemer skabes nye. Sommerfeld sætter spørgsmålstejn ved om de moderne institutioner er i stand til at løse problemerne effektivt og for at opretholde legitimitet i befolkningen er det politiske system nød til at producere svar og løsninger.

Jens Guldager kæder i artiklen *"Nogle tanker om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes metoder"* de seneste årtiers stigning i evalueringer indenfor det sociale område sammen med det øgede fokus på kvalitetssikring og kvalitetsstyring på området, og fremsætter en kritik af den lineære mål-middel rationalitet, der implicit ligger i de anvendte evalueringsmodeller til evaluering af det sociale arbejdes metoder. Guldager fremhæver den grundlæggende metodologiske betragtning (..) "at metoder ikke kan være hensigtsmæssige, uhensigtsmæssige, virkningsfulde eller virkningsløse, gode eller dårlige i sig selv. Det kan de kun i forhold til den substans, en given problematik eller en given arbejdsopgave (Guldager, 2000: 336). Jens Guldager påpeger tillige, at metoder ikke nødvendigvis bygger på viden om, at de har positive effekter for borgerne, eller for den sags skyld altid er gode for borgerne, men at hensigter og ideer om forandring kan hvile på et uacceptabelt grundlag (ibid:341).

I litteraturen er det især forskeren Per Selle, som betragter forholdet mellem den frivillige og den offentlige organiserede velfærdsindsats som et modsætningsforhold. Han påpeger, at de frivilligt organiserede var blevet fortrængt af det offentlige system. Selle argumenterede endvidere for, at udviklingen indenfor frivillighed havde været karakteriseret ved parallel vækst og samarbejde, hvilket han blandt andet påpeger i undersøgelseerne *“Frivillig organisering og demokrati”* samt det *“Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg”* (Bundesen og Skov Henriksen;2001:13).

Den norske forsker Håkon Lorentzens perspektiv om, at der sker en *“kolonisering”* sektorerne imellem, kommer blandt andet til udtryk i undersøgelser som *“frivillighetens integrasjon”* og *“civil Associations and Social Integration”*. Her påpeger Lorentzen en *“undertrykkelse og en koloniseringsopfattelse”* af samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor.

Lorentzens analyser peger endvidere på, at der er en indlysende præmis om, at de frivillige organisationer oprindeligt besad en *“egenart”*, da der er et sæt af handlingsrationaler, der skilte sig fra det offentlige systems, som gradvis bliver undertrykt eller udvisket. Hvis den offentlige sektor i samspillet ikke respekterer den frivillige sektors særlige karakter og værdier, bliver sektoren *“koloniseret”* (ibid:16).

Forskningen om problemfeltet lægger mere vægt på de modsætninger og værdikonflikter samt de konstante magtkampe mellem samfundsmæssige aktører i de forskellige sektorer. Tankerne omkring *“kolonisering”* af sektoren, som man finder i Lorentzens arbejde, er imidlertid underbelyst i den skandinaviske diskussion. Dog er der i den danske forsker Kjeld Høgsbros undersøgelser, der omhandler den selvorganiserede selvhjælp, som har fælles træk med Lorentzens perspektiv (ibid:16).

I takt med den øgede politiske interesse kan den frivillige sektor risikere at miste deres uafhængighed eller autonomi, og de risikere at blive koloniseret af de offentlige systemers magt og bureaukratilogikker overfor det andet perspektiv som peger på at de forskellige sektorer gensidigt påvirker hinanden i samspillet. (ibid:,424). Ud fra det perspektiv anses samfundet som opdelt i tre sektorer - stat, marked, og civilsamfund. De tre sektorer har hver deres organisationsform og værdier, hvor frivilligheden bliver indplaceret i det civile samfund(Lorentzen 1996)(ibid: 424).

Vi har også anvendt *"Frivillig organisering i Norden"* af Peter Selle og Kurt Klaudi Klausen

I den forståelse er der en mere kontekstuel forståelse af de frivillige organisationer, hvor de i udgangspunktet betragtes som sammenknyttet med det offentlige gennem praktisk og politisk samarbejde og netværk. Dette perspektiv udfordrer forestillingen om, at de frivillige sektorer skulle være karakteriseret ved helt at være uafhængige af værdier og organisationsformer. (Bundesen og Skov Henriksen, 2001:424)

Forståelsen af de frivillige sektorer er at de skal forstås og forklares ud fra den overordnede samfundsmæssige kontekst, de indgår i (ibid:425).

En variant af det kontekstuelle perspektiv som hævder, at det centrale er den historiske udvikling og at der er et stigende velfærdsmiks mellem stat, marked, og frivillig sektor (Klaudi Klausen 1995)(ibid:425).

Klaudi Klausen's perspektiv er her, at der oprindeligt eksisterede tre uafhængige sektorer, som gradvis politisk, værdi - og organisationsmæssigt er blevet sammenflettet med hinanden. Her er forståelsen, at der er tale om en "gensidig kolonisering" som ikke nødvendigvis udgøre en trussel med det øgede samarbejde mellem sektorerne, men kan være en medvirkende faktor hvor der kan hentes inspiration og denne kan være med til at udvikle hinanden (ibid: 425).

Vi har anvendt Ulla Habermann og Bjarne Ibsens undersøgelse *"Den frivillige sektor i Danmark - 150 års historisk udvikling"* fra 1997.

Det historiske perspektiv har også været berørt af forskerne Kurt Klaudi Klausen og Per Selle undersøgelse fra 1995 *"The third Sector in Scandinavia"*. Undersøgelsen fremstiller hele den frivillige sektors udvikling i et historisk perspektiv og belyser videre den tredje sektors udvikling i Danmark.

I Danmark argumenterede Kurt Klaudi Klausen tidligt for, at det ikke kun var de frivillige organisationer, der var påvirket af det offentlige. Men at sektorerne også indbydes påvirker hinanden. Et begreb han kalder *"omvendt kolonisering"*.

Klaudi Klausen påpeger endvidere i sin forskning, at værdierne og rationalitetsformerne historisk set også havde bevæget sig fra de frivillige organisationer til de offentlige organisationer.

I Bogen *"Defining the nonprofit sector – A cross-national analysis"*, der er skrevet af Salamon & Anheier fra 1997, der blandt andet bygger på de første komparative analyser af den frivillige sektor i forskningsprojektet Johns Hopkins *"Comparative Nonprofit Sector Project"* bygger på de udfordringer der påpeges i konklusionerne i de større internationale undersøgelser der er lavet. I John Hopkins-studiet undersøger forskerne den frivillige sektor i tolv lande fra 1994 (Habermann og Ibsen:1997,01).

Her peger en del af hovedkonklusionen i undersøgelsen på, at de frivillige (non-profit) organisationer verden over vil få stadig større betydning i fremtidens velfærdssamfund og rejser fokus på sektorens usynlighed.

Undersøgelsen sætter imidlertid også fokus på en række problemstillinger, der er på tværs af de tolv lande (Salomon og Anheier 1994)

Det drejer sig bl.a. om den frivillige sektors (u)synlighed, velgørenhedens filantropiske/frivillige basis, lovgivningen på området (eller mangel derpå), og et ikke uproblematisk samarbejdsforhold til det offentlige samt tendenser til professionalisering af sektoren (Habermann og Ibsen:1997,1).

En af de undersøgelser der også er lavet inden vores problemfelt er *"Den Frivillige sektor i Danmark"* fra 1997, som har til formål, at kortlægge og analysere den frivillige sektors omfang og betydning i Danmark (Boje, Fridberg & Ibsen:2006).

Undersøgelsen er skrevet danske forskere indenfor det frivillige sociale arbejde, Ulla Habermann, Bjarne Ibsen, Lars Skov Henriksen. Denne undersøgelse er sammenholdt på baggrund af det internationale The Johns Hopkins *"Comparative Nonprofit Sector Project"*, der omfatter ca. 50 lande.

Lars Skov Henriksen har i sin forskning undersøgt de forhold, der omhandler de organisatoriske udfordringer i forhold til implementeringen af en indsats mellem de frivillige sociale organisationer i samarbejde med den offentlige sektor.

Han har blandt andet lavet undersøgelsen *"Samarbejdet mellem offentlige og frivillige organisationer"* i 1996 og har skrevet Ph.D afhandling i 1994 om *"Frivillige organisationer i den decentrale velfærdsstat"*.

Claus Henriksen og Finn Kenneth Hansens undersøgelse af samspillet mellem frivilligt socialt arbejde og kommunerne, som er en erfaringsopsamling på Servicelovens §115. Undersøgelsen sætter fokus på, om lovens hensigter er implementeret i praksis i kommunerne, og hvilke udfordringer, der kan være ved det.

Ulla Habermann har også lavet undersøgelser om hvem de frivillige og hvilke motiver der er for at arbejde frivilligt.

I 2001 skrev hun *“En post moderne Helgen? - om motiver til frivillighed”*, som byggede på kvalitative undersøgelser på frivilligt engagement. Ulla Habermann beskriver, at der i litteraturen er en usynlighed på området både på socialrådgivernes grunduddannelse og i socialpolitikken.

Hun peger endvidere på, at *“usynliggørelsen”* viser sig tydeligt ved en litteraturgennemgang af socialpolitikken historie fra 1930 til 1990. Hun peger på, at den private/frivillige indsats er beskrevet i bisætninger i denne periode, hvis den overhovedet nævnes. Hun påpeger videre, at med velfærdsstatens udvikling bliver frivilligt socialt arbejde mindre fremtrædende i denne periode. Først i slutningen af 1980'erne begynder særlige studier – især historiske – af den frivillige indsats og velgørenheden at vise sig (Bundesen og Skov Henriksen:2001,18-19)

Derudover har vi anvendt Peter Bundesen og Lars Skov Henriksens forskningsartikel *“Frivillige organisationer i historisk belysning”* for at kunne forstå den kulturelle og historiske kontekst den frivillige sektor befinder sig i.

Vi har også anvendt undersøgelser, der er udgivet af Center for socialt arbejde, der er bestilt af Socialministeriet. Det drejer sig om: Frivilligpolitikker og samarbejde – midtvejsgivelse i Udviklingsprojekt for samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner og Den frivillige sociale indsats, Årsrapport og i *“Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund”*, der er udgivet af Socialministeriet.

Evidens, metoder og dokumentation

Der tales om evidensbevægelsen, som opstod internationalt i 1980'erne. Evidenstænkningen tog sit udspring indenfor den medicinske verden og blev for alvor sat på den politiske dagsorden af den engelske læge og Professor Archie Cochrane, som satte spørgsmålstegn ved, om lægelige og medicinske behandlinger primært var styret af

holdninger, interesser og praktisk erfaring frem for videnskab. Evidenstænkningen tager sit udspring i et positivistisk videnskabsideal, som epistemologisk antager, at der kan frembringes ”*sikker viden*”. Positivismen bygger på et enhedsideal som antager, at al erkendelse kan reduceres til et enkelt system af lovmæssigheder. Der er altså tale om en enhedsvidenskab som er kontekstafhængig og der kan frembringes sand viden om et fænomen. Evidenstænkningen lægger op til en målrationalitet og til at mål kan nås gennem anvendelse af bestemte metoder samfundsvidenskaberne, som forudsættes at skulle baseres på objektive og kvantificerbare data med forudsigelse og kontrol af andres adfærd. Hvor der indenfor den medicinske verden fremstilles tabletter mod den ene og den anden lidelse, ønskes princippet om ”*sikker medicin*” overført til løsning af sociale problemer. Vejen dertil er udvikling og anvendelse af metoder og et klik på Servicestyrelsens hjemmeside viser et bredt udvalg af evidensbaserede metoder.

Forhenværende leder af Nordisk Campbell Center Merete Konnerup, peger på, at der opstod et mere udbredt krav om at formidle resultaterne af forskning. Disse tendenser finder hun delvist kan ses i den stigende interesse i Danmark, men hovedforklaringen her er den kraftige og urealistiske vækst i den offentlige sektor. Dette har medført tendenser såsom større krav til prioritering, øget krav til professionalisering, privatiseringer mv., som alle har ét til fælles: en øget efterspørgsel efter dokumentation. Hermed finder hun, at kimen er lagt til evidensbaseret (Konnerup 2005:122-124).

Tor-Johan Ekeland beskæftiger sig i artiklen ”*Kvalitetssikring eller instrumentalistisk fejlgreb*” (Ekeland:2005) om evidensbaseret behandling indenfor terapi, og om hvorvidt der eksisterer et empirisk grundlag herfor. Ekeland repræsenterer en side i debatten, der problematiserer evidenstankegangen.

Ekeland peger på, at evidensbaseret hviler på en tankegang om ”*videnskabelig praksis*” og ikke ”*videnskab som kritisk undersøgelse af praksis*” og dette medfører empirisk kontrol af praksis, i stedet for empirisk udfordring af praksis (ibid: 35). Der bliver tale om forudsigelighedsforskning, hvor videnskaben konstruerer praksis (ibid: 38). De teoretiske og videnskabsteoretiske debatter overses i evidensbaseret, og der indgås et ureflekteret samspil med praksis. Tiltroen til metodevejen og evidensforskningen kan overvurderes, og stiller spørgsmål ved, hvor meget der egentlig påvirkes eller måles, idet ren teknik

hæfter for en meget lille andel af variansen for ”succes”. Han finder desuden, at andre aspekter af det sociale arbejde fortrænges, såsom kommunikation og empati og evidens får autoritativ status over for eksempel personlige erfaringer (ibid.: 37).

Civilsamfundet - i historisk og aktuel kontekst

I forhold til vores problemstilling er det relevant at beskrive, hvad der ligger af betydninger i regeringens civilsamfundsstrategi og i medborgerskabsbegrebet. Selve begrebet “*Civilsamfundet*” har været centralt i politisk teori så langt tilbage som i Aristoteles’ skrifter. Begrebets indhold var meget anderledes dengang end dets betydning i regeringens civilsamfundsstrategi. I den græske betydning af begrebet tegnede ordet et selvstyrende samfund med ligeberettigede borgere i en polis bystat, mens der i det latinske *societatis civilis* blot henvises til et reguleret samfund styret ved lov; i den betydning blev der ikke skelnet mellem “staten” og “samfundet” (Boje:2007,526).

Indtil midten af det 18. århundrede havde de politiske filosoffer i Europa anvendt begrebet civilsamfundet til at beskrive en form for politisk organisering, hvis formål var at regulere borgernes adfærd og dermed sikre lov og orden gennem “*good government*” (ibid:526). Civilsamfundet var til en start ikke forstået som en specifik type institution. Civilsamfundet var kendetegnet ved tolerance, gensidighed, social kontrakt og veldefinerede rettigheder (ibid: 526). I takt med den hastige udvikling af industriel produktion steg uligheden, og man så en tendens til, at den sociale sammenhængskraft, der var på daværende tidspunkt, brød sammen. Det var kun gennem etableringer af civile organisationer og sociale bånd borgerne kunne dæmme op for denne fragmentering (ibid: 527). Senere ændrede forståelsen af begrebet sig, og det ses ved, at der i stigende grad begynder at ske en adskillelse af stat og samfund. Der sker en tydelig skelnen mellem civilsamfund og stat. Civilsamfundet skabes gennem vores idealer og indbyrdes relationer, mens staten udvikles med vores dårligheder, og begrænser os i vores udfoldelse.

Hegel vendte hele denne opfattelse. Han mente ikke, at det civile samfund var en harmonisk sfære for frie og lige individer i sociale relationer, men det derimod var præget af konflikter og selvdestruktivitet i dele af samfundet. Han mente ligeledes, at det var staten, som satte de etiske standarder og begrænsninger for det civile samfunds konfliktfyldte relationer (ibid:527). Staten bliver ifølge Hegel den instans, som skal tøjle

individene i deres selviske adfærd, og rette op på de økonomiske og sociale uligheder samt forene de mangeartede interesser i et universelt politisk fælleskab (ibid: 527).

I litteraturen og i forskningen omkring civilsamfund, Social Kapital og medborgerskab er der forskellige retninger indenfor disse begreber. Sammen med den konservative-liberale forståelse af det civile samfund og dets betydning har også den ny-marxistiske forståelse haft stor betydning i nyere tid. Sidstnævnte analyserer det kapitalistiske samfund og afviser det deterministiske syn på forholdet mellem den økonomiske basis og den politiske ideologiske overbygning. Opfattelsen er her, at der er konstante kamp om den ideologiske kontrol og statens økonomiske undertrykkende magtrelationer (ibid: 530).

En tredje væsentlig retning til forståelse af det civile samfund har sit udspring i Jürgen Habermas analyser af det sen-moderne samfund. Han mener, det er målet, at alle borgere får de bedst mulige vilkår for at indgå i en herredømmefri dialog. Habermas ser at individernes livsverden er blevet "*koloniseret*" i form af bureaukratisering eller markedsgørelse gennem det forhold, at henholdsvis staten og markedet har overtaget ansvaret for tilvejebringelsen af de centrale sociale og kulturelle goder (ibid: 530). Netop det forhold mellem stat, marked og civilsamfund er i en dansk sammenhæng en central problemstilling i den nyere demokratiforskning.

Med denne opdeling af stat, marked og civilsamfund bliver det væsentlige at kunne skabe rum for de individuelle engagementer i mellem menneskelig relationer, samtidig med at samfundet og det sociale fælleskab viser solidaritet overfor de svageste grupper i samfundet (ibid:531).

En stor af forskningen har i sit udgangspunkt en bekymring for den voksende individualisering og markedsgørelse af de sociale relationer i det sen-moderne samfund. Det er en udvikling der er kommet af øget sociale uligheder og differentiering mellem sociale grupper som følge af marginalisering i uddannelsesmæssig sammenhænge samt et øget antal socialt svage grupper.

Argumentationerne for styrkelsen af det civile samfund og en forøgelse af den sociale kapital tager udgangspunkt i, at markedet primært skaber ulighed og differentiering og derfor ikke formår at forsyne borgerne med de nødvendige offentlige goder i form af social tryghed, uddannelse og sundhedsydelser. Set ud fra det perspektiv er det derfor nødvendigt

med en offentlig sektor, som kan tilfredsstillende dette behov for offentlige goder i det omfang, de ikke bliver produceret af markedet. Men udfordringen er således også, at det på den anden side sker en udvikling i differentieringen og individualisering af befolkningen (ibid:543). Det bliver derfor vanskeligere for den offentlige sektor at tilgodese alle grupperes sociale og økonomiske behov. I dette perspektiv antages det at befolkningens efterspørgsel efter ydelser bliver formidlet gennem civilsamfundets demokratiske og lokalt forankret organisationer (ibid: 543).

I litteraturen omkring civilsamfundet og social kapital er det svært at finde en entydig forklaring på sammenhængen mellem de civile organisationer, forekomsten af sociale kapital og det sociale medborgerskab. Men der er generelt enighed om, at tillægge de civile organisationer en medierende funktion i forhold til demokratisk deltagelse og social inklusion. Samtidig er det dog vanskeligt at klargøre deres relation i forholdet mellem staten og civilsamfundet (ibid.543). Det er det liberale udgangspunkt, at relationen mellem stat og civilsamfundet opfattes som et *"nulsumspil"*, hvor vækst i den statslige sektor betyder, at de civile organisationer forsvinder (ibid:543), mens hvis der sker en vækst i de statslige velfærdsgoder er påstanden, at der sker en *"crowding-out"* af civilsamfundsbaserede goder. Tesen er således, at niveauet for statslig intervention i økonomien er omvendt proportional med graden af sociale kapital i samfundet (ibid:543). Dette perspektiv har specielt været markedsført blandt kommunitaristiske filosoffer i 1980'erne, men blev i det seneste årti kraftigt modsat både teoretisk og empirisk (ibid:543). Dette har på den anden side ført til udviklingen af komplementaritetstese, som hævder, at relationen mellem stat og civilsamfund er et *"plussumspil"*, hvor den statslige sektor aktivt kan fremme et levende civil samfund (ibid:543).

National civilsamfundsstrategi

Som medlem af EU påvirkes dansk politik af strømninger og beslutninger indenfor EU. Medlemslandene kan alle karakteriseres som velfærdsstater, men bygger dog på forskellige principper for velfærd.

Det danske velfærdssystem baserer sig på den skandinaviske velfærdsmodel, som er kendetegnet ved universelle ydelser, som sikrer ensartethed og ligestilling mellem borgere, der har behov for bestemte ydelser under bestemte forudsætninger. Der er tale om

skattefinansierede ydelser, høj grad af service, hvilket medfører en relativ stor offentlig sektor (Bislev i Hornemann møller og Elm Larsen, 2011: 128)

I England har man traditionelt haft en anden deling mellem stat, marked og civilsamfund og har en langt større tradition for at det civile samfund løser sociale opgaver. På samme vis bygger Tyskland igen på andre principper og kaldes for den korporative model. Tilknytning til arbejdsmarkedet har betydning for hvilke ydelser man er berettiget til. Her er tale om socialforsikringer organiseret af arbejdsmarkedets parter og finansieret via arbejdsmarkedsbidrag. Denne model er den mest udbredte i Europa (ibid.126)

I oktober 2010 lancerede regeringen civilsamfundsstrategien. I denne præsenteres regeringens vision om at styrke civilsamfundet og sikre en systematisk inddragelse af civilsamfundet i den sociale indsats. Strategien er et led i regeringens ”Danmark 2020” plan, men skal også ses i sammenhæng med beslutning i EU om at udnævne 2011 til ”Det europæiske år for frivilligt socialt arbejde til fremme af aktivt medborgerskab” (EYV 2011). Vi vil kort redegøre for indholdet i EU afgørelsen, idet den har betydning for indholdet i civilsamfundsstrategien.

Begrebet medborgerskab har en fremtrædende rolle i traktaten og der står således at: ”*Et vigtigt element i styrkelsen af samhørighed og udvikling af demokratiet er et aktivt medborgerskab*” og et europæisk år for frivilligt arbejde tillægges betydning for netop at kunne medvirke til at fremme et aktivt medborgerskab. At udføre frivilligt arbejde ses som et nøglebegreb i et aktivt medborgerskab og som led i en demokratisk proces, og er udtryk for europæiske værdier som solidaritet og tolerance. Dette bidrager til en harmonisk udvikling af europæiske samfund og i de enkelte medlemslande. Der skabes således social sammenhængskraft i samfundet.

Det overordnede mål med det europæiske år er derfor at fremme og støtte Fællesskabets, medlemsstaternes og de lokale og regionale myndigheders indsats for at skabe frivillighedsfremmende betingelser for civilsamfundet i EU og for at øge synligheden af frivilligt arbejde i EU.

Under dette formål ønsker Kommissionen særligt at sætte fokus på følgende fire målsætninger:

1. At skabe et miljø som fremmer frivilligheden I EU
2. At styrke frivillige organisationer og forbedre kvaliteten af frivilligheden
3. At belønne og anerkende frivillige aktiviteter
4. At synliggøre værdien og vigtigheden af frivilligheden

Det pointeres, at den frivillige indsats ikke træder i stedet for professionelle betalte beskæftigelsesmuligheder, men tilføjer samfundet værdi.

I oktober 2010 lancerede regeringen den nationale civilsamfundsstrategi.

Regeringens ambition er at styrke civilsamfundet og sikre en mere systematisk inddragelse af civilsamfundet i den sociale indsats ved bl.a. at sammentænke civilsamfundets aktiviteter og den sociale indsats. (sm, 2010: 9)

I civilsamfundsstrategi indgår følgende indkredsning af, hvad civilsamfundet er for en størrelse:

Civilsamfund bruges som en fællesbetegnelse for de aktører og grupperinger, som eksisterer imellem og uafhængigt af privatsfæren, markedet og det offentlige i et demokratisk samfund. Grænserne mellem de forskellige sfærer er dog ofte ikke helt klare, og mange aktiviteter i samfundet går på tværs heraf.

Civilsamfundet defineres som f.eks. foreninger, fonde, selvejende institutioner, grupper, interesseorganisationer, netværk og meget andet. Civilsamfundet er f.eks. også friskoler, fodboldklubber og ikke mindst de mange aktive medborgere i boligområder og frivillige i organisationer

Civilsamfundet beskrives som grundlaget for sammenhængskraft i samfundet og for et aktivt medborgerskab, fordi værdier som demokrati, personligt ansvar og samfundssind trives og udvikles i civilsamfundet. Cirka 35% af den voksne danske befolkning udøver en frivillig indsats.

Med den styrkede indsats og de konkrete indsatser i strategien har regeringen følgende målsætninger:

1. Et civilsamfund, der er opsøgende og kan skabe kontakt til borgere, der ikke kan nås af det offentlige.

2. Et civilsamfund, der bidrager til at styrke den tidlige, forebyggende og opsøgende sociale indsats.
3. En styrket investering i civilsamfundet, som bidrager til fortsat innovation og udvikling i det sociale arbejde.
4. En frivillighedskultur, hvor det er helt naturligt at involvere sig aktivt i det danske samfund. Regeringens konkrete mål er, at 50 pct. af den voksne danske befolkning yder en frivillig indsats senest i 2020.
5. Et mangfoldigt civilsamfund baseret på udvikling af medborgerskab med rum til alle, der ønsker at yde en frivillig indsats.
6. Et civilsamfund, der samarbejder på tværs af social-, sundheds-, bolig-, integrations-, beskæftigelses- samt skole- og idrætsområdet om at løse sociale problemstillinger.
7. Et civilsamfund, der samarbejder med den offentlige sektor og det private erhvervsliv om at løse sociale problemstillinger for dermed at skabe nye samspil i samarbejdet. (ibid:11)

Med strategien ønsker regeringen at sætte fokus på civilsamfundet som en væsentlig del af velfærdssamfundet. Og med strategien ønsker regeringen at sikre et velfungerende samspil, hvor civilsamfundet og det private erhvervsliv indgår i et tæt samspil med den offentlige sektor om at give borgerne de bedst mulige vilkår og den størst mulige kvalitet i de tilgængelige tilbud.

Civilsamfundet som modspil det offentlige: Det pointeres, at civilsamfundet i kraft i sin uafhængighed i højere grad har mulighed for at tage udgangspunkt i lokale forhold, ideer og tiltag frem for central regulering, og regeringens ønske er, at styrke disse kræfter uden central styring.

Der skitseres fire følgende indsatsområder:

1. Styrke innovation og udvikling i den sociale indsats.
2. Fremme aktivt medborgerskab og frivillighedskultur.
3. Styrke de frivillige organisationers virke.
4. Styrke det tværgående samarbejde.

Der lægges op til en styrkelse af samarbejdet mellem den offentlige, den private og den frivillige sektor og der er afsat 100 mio. kr. til forskellige puljer.

Frivilligt socialt arbejde i et historisk perspektiv

I dette afsnit vil vi forsøge at belyse hvordan udviklingen og opstarten af det frivillige arbejde set i et historisk perspektiv. Derudover vil vi se på udviklingen af forholdet mellem de frivillige organisationer og de offentlige organisationer. Hvordan det frivillige arbejde og den frivillige sektors historie og rolle har påvirket og har haft betydning for udøvelsen af den offentlige velfærdsservice i Danmark. Et perspektiv som belyser dette er der her i Skandinavien Håkon Lorentzen. Der mener at det frivillige sociale arbejde kan ses som en del af den historiske udvikling. I den oprindelige form var der uafhængighed i de frivillige organisationer. Lorentzen påpeger, at de frivillige organisationer er blevet mere underordnet det offentlige velfærdssystem og er blevet underlagt ligeså mange krav som den offentlige sektor.

Det skulle i følge Lorentzen været sket som resultat af en forøget kontakt mellem det offentlige og den frivillige sektor, hvor det offentlige i stigende grad har benyttet den frivillige sektor som instrumenter for udøvelsen af velfærdspolitikken (Bundesen og Skov Henriksen,2000:128) Det karakteristiske i Lorentzens tilgang er at, han antager, at frivilligheden oprindeligt var baseret på helt andre værdier end, de værdier der gør sig gældende i den offentlige sociale indsats. Derfor er tilgangen i det perspektiv, at en forøgede kontakt til den offentlige sektor udgøre en latent trussel mod frivillighedens værdier og organisationsformer.

Lorentzen mener endvidere, hvis det offentlige ikke respekterer det frivilliges særlige karakter og værdier, bliver sektoren "*koloniseret*" af de offentliges systemers magt og bureaukratilogikker (ibid:424).

Denne tanke bygger videre på, at der er en forestilling om, at de frivillige organisationer har et fælles sæt af værdier. Der gør det muligt, at adskille dem som helhed fra de værdier, der gør det muligt at adskille dem som helhed fra de værdier og organisationers former, der er rådende i det offentlige (ibid:424)

I overensstemmelse med dette perspektiv har man opdelt samfundet i tre sektorer- stat, marked, og civilsamfund, med hver sin egen organisationsform og værdier, hvor frivilligheden blev indplaceret i det civile samfund.

Heroverfor står der en mere kontekstuel forståelse af de frivillige organisationer. Den frivillige sektor bliver i udgangspunktet betragtet som sammenknyttet med det offentlige gennem praktisk og politisk samarbejde og netværk (ibid:424).

Dette perspektiv udfordrer forestillingen om, at de frivillige organisationer skulle være karakteriseret ved, at være helt uafhængige af værdier og organisationsformer.

Tvært imod er grundperspektivet, at organisationerne kun kan forstås og forklares ud fra den overordnede samfundsmæssige kontekst, de indgår i.

En variant af det kontekstuelle perspektiv som Klaudi Klausen peger på, er at det centrale ved den historiske udvikling er at der er sket et stigende velfærdsmiks mellem stat, marked og frivillig sektor. Tanken er her at der oprindeligt eksisterede tre uafhængige sektorer, som gradvis politisk, værdimæssigt og organisationsmæssigt er blevet sammenfeltet med hinanden. Så hvis der er talt om en kolonisering, må der således være tale om "*gensidig kolonisering*" (ibid:425).

I dette perspektiv insisterer han på, at de organisatoriske værdier og praksisformer også overføres fra de frivillige organisationer til det offentlige, et forhold Klaudi Klausen kalder en "*omvendt kolonisering*" (Klausen 1989;1995)(Bundsen og Skov Henriksen,2000: 128) Debatterne over tid om koloniseringsperspektivet viser at det tematiserer en overdreven konflikt mellem de frivillige organisationers "*livsverden*" og de offentlige systemer. Så det kontekstuelle perspektiv kan omvendt have sværere ved at tematisere konflikter i forholdet mellem de frivillige og det offentlige (Bundsen og Skov Henriksen:2001,425).

Lars Skov Henriksen mener, at det nødvendigvis ikke er modsætningerne der er konflikterne. at det nærmere kan have rødder i uenigheder og skillelinjer, der går på kryds og tværs af samfundsforskernes konstruktion af sektorer. Konflikterne kan også udspringe af uenigheden om, hvorvidt der overhovedet foreligger et socialt problem, og hvem der skal gøre noget ved det, hvem der bør finansiere indsatsen osv. (ibid: 425). Per Selle og Klaudi Klausen kan placeres i et konsensus eller harmoniperspektiv, mens Lorentzen i højere grad repræsenterer et konfliktperspektiv (Skov Henriksen og Bundesen,2001:129).

Hvilke områder arbejder de frivillige indenfor og hvad er deres motiv

Det frivillige arbejdes grundlag hviler på en række værdier og de frivillige der har engageret sig i det frivillige arbejde er i gennem undersøgelser i forskningen indenfor feltet blevet undersøgt i forhold til hvilke værdier og motiver de har for at engagere sig i arbejdet. En anden måde at undersøge værdierne i det frivillige arbejde er ved at spørge de frivillige om deres motiver for at engagere sig i frivilligt socialt arbejde. Det har Ulla Habermann gjort i en undersøgelse, der omfatter svar fra 6 nordiske lande. Motiver opfattes i hendes undersøgelse som udtryk for “ *de frivilliges egne subjektive tolkninger af deres handlinger*”(Bundesen og Skov Henriksen:2001,422) Analysen viser endvidere, at de frivillige først og fremmest begrundet deres frivillige engagement ud fra “værdier” og holdninger, for eksempel at det er “*vigtigt at hjælpe andre*” (ibid:422).

Habermann undersøgelser om motiver er medvirkende til at tegne en profil af de frivillige, vedrører tilliden til de offentlige institutioner. Analysen viser, at frivillige ikke udviser mere mistillid til offentlige institutioner eller sociale myndigheder end den øvrige del af befolkningen. Det peger på en generel tillid til den offentlige opgaveløsning, og en opfattelse af at der ikke er noget modsætningsforhold mellem offentlig og frivillig. Denne tillid kan også have noget at gøre med den skandinaviske velfærdstradition, hvor staten har langt mere legitim rolle, end det er tilfældet i det liberalistiske amerikanske samfund (ibid:423) Undersøgelser viser blandt andet, at den frivillige sektor i Norden er relativ lille sammenlignet med de andre EU-lande. Den frivillige indsats indenfor velfærdstatens kerne områder udgør en relativ lille del af de frivillige sociale foreninger og organisationer, der varetager offentligt finansieret velfærdsydelser sammenlignet med andre europæiske lande (ibid:423). I den angelsaksisk forskning om frivillig socialt arbejde bliver der i højere grad fokuseret på altruisme/egennytte-diskussionen og der lægges vægt på de organisatoriske management-perspektiver. Hvorimod den nordiske forskning er mere optaget af de strukturelle forklaringer og på demokratiet og med udgangspunkt i den frivilliges egen livssituation. (Habermann,2007:63)

I forskningen peger Ulla Habermann endvidere på, at der er tale om forskellige baggrunde for at udføre frivilligt arbejde. Der er tale om et begreb hun kalder “*motiv-miks*” (ibid:63). De frivillige har mange forskellige motiver og der er tale om et møde mellem de tre motiv-kategorier, og der er tale om et motiv-hierarki. Det vil sige, at alle motiver ikke har lige stor vægt, og der samtidig er tale om et “*motiv-kontekst*”, som vil sige, at der er forskel på,

hvilken vægt motiverne har i forskellige organisationstyper, og motiverne er relateret til organisationens formål (ibid:63).

Spilleregler for samspil mellem sektorerne

I et forsøg på at forbedre samspillet mellem sektorerne i 2001 udgivet i samarbejde med en række repræsentanter for den frivillige sektor, et såkaldt "*Charter for samspillet mellem det frivillige Danmark/foreningsdanmark og det offentlige*". Charterets status og betydning var ikke helt klar, men det måtte primært ses som en symbolsk markering af det offentliges anerkendelse af det frivillige engagement.(Bundsen og Skov Henriksen,2001:415).

I forbindelse med etableringen af frivillighedsåret er der nu i 2011 formuleret nogle "*spilleregler*" for samarbejdet mellem det frivillige og den offentlige sektor.

Det er interesseorganisationen Frivilligt Forum (FF) der har fungeret som landsorganisation for de frivillige sociale organisationer og har til funktion at tale medlemmerne sag siden 2005.

Formålet er formuleret på deres hjemmeside og de er til for at "*sikre en kritisk demokratisk debat på socialområdet, og at tilbuddene til samfundets svageste ikke bliver udvandet af overdreven kassetænkning*". FF har endvidere haft et ønske om at få formuleret nogle "*spilleregler*" for samarbejdet mellem frivillige og de professionelle.

Ønsket er at reglerne skal mindske usikkerheden og risikoen for konflikter mellem frivillige og professionelle. FF afholdte i den forbindelse en konference, hvor reglerne skulle formuleres i samarbejde med en række faglige organisationer. Det blev endvidere aftalt, at reglerne skulle offentliggøres i forbindelse med den nye "*Nationale Frivillighedsdag*" den 30. september 2011.

Samspilsrelationer mellem den frivillige og offentlige sektor

Det er som allerede nævnt opstået en fornyet interesse for at de frivillige og offentlige organisationer skal indgå i et samspil og i samarbejde løse en del af opgaverne i samfundet. Der er således tale om "*frivillighedens integrationspotentiale*". Spørgsmålet er hvilken måde og ud fra hvilken optik dette potentiale for integration udmøntes i samfundet. Der synes at være forskelligrettede holdninger til relationerne mellem kommunerne og de frivillige organisationer. I litteraturen om de to sektors samarbejde beskrives det, at forholdet mellem de offentlige og frivillige organisationer er to modsatrettede aktiviteter,

men opdelingen af offentlige og frivillige aktiviteter er ikke helt klar i debatterne. Det offentlige bruger frivillige organisationer som entreprenører, der mod betaling får ansvaret for at udføre bestemte sociale opgaver. I nogen sammenhæng bliver der fra det offentlige side stillet krav til opgavens udførelse, og udgifterne til opgaverne betales af det offentlige (Anker,1995:82).

Det er i disse kontraktligende forhold svært at afgøre, om der er tale om en offentlig eller frivillig social indsats, men det er væsentligt at understrege, at en del af de frivillige organisationers aktiviteter foregår i meget tætte relationer med det offentlige (ibid:82).

Ofte peges det på at de frivillige organisationer i højere grad underlægges den offentlige sektor. Der med egen dynamik koloniserer stadig større dele af samfundet (ibid:82). Som tidligere nævnt kan indflydelsen gå begge veje, og det offentlige påvirkes også af de frivillige organisationer, for eksempel når de fungerer som interesseorganisationer, der taler særlige grupperes sag og evt. påvirker praksis og lovgivning på det sociale område/arbejde (ibid: 82). De frivillige og offentlige organisationer påvirkes gensidigt i samspillet og relationen.

Lars Skov Henriksen lavede blandt andet et case studie af samarbejdet mellem en række frivillige og offentlige organisationer. Ved gennemgangen af de enkelte organisationer peger han på i hans forskning, at der er forskellige interaktionsmønstre mellem kommunerne og de frivillige organisationer. På baggrund af det datamateriale er der nogle mønstre han kalder samspilsrelationer. Skov Henriksen mener, at der er fem samspilsrelationer. Han mener, at disse ikke er udtømmende og gensidigt udelukkede typologier. Han understreger endvidere, at disse fem samspilsrelationer er konstruerede begreber, der ikke nødvendigvis afspejler sig i den enkelte organisations strategiplan for samarbejdet med de frivillige organisationer (Klaudi Klausen og Per Selle,1995:257).

1. Den første samspilsrelation betegnes som "*entreprenørrelationen*". Relationen betegner sig med et ofte tæt og detaljeret forhandlet position hvor den frivillige organisation har et kontraktligt specificerede arbejdsopgave. Skov Henriksen peger endvidere på, at relationen i visse tilfælde kan udvikle en næsten parasitær karakter, fordi den frivillige organisation udelukkende baserer sin egen overlevelse på indgåelsen af samarbejdsaftaler med det offentlige.

2. Den næste samarbejdsrelation betegnes "*den kritiske samarbejdende organisation*", relationen her udtrykker ligeledes et tæt samarbejde, men i modsætningen til den første relation har den frivillige organisation her større frihedsgrader i arbejdsopgaverne, og et større kritisk potentiale og en større påvirkningskraft i forhold til den offentlige samarbejdspartner (ibid:258).

Begge disse relationer er præget af åbne og brede målgruppedefinitioner, og til dels professionaliserede problemforståelser og menneskesyn.

Skov Henriksen peger på, at disse to relationer samlet kan betegnes som en del af en slags "*skyggestat*". Skov Henriksen mener endvidere, at det er i overkanten at overføre til Lester Salamons tese om en "*Third Party Government*" i forhold til det skandinaviske velfærdssamfund.

Men det centrale i Salamon tese er at, det partnerskabet mellem offentlige og frivillige organisationer er kernen i den amerikanske velfærdstat (ibid:258).

3. Den tredje samspilsrelation betegnes af Skov Henriksen som "*den private*".

Der er her tale om en svag relation til det offentlige, både hvad angår opgaveløsningen og – formuleringen.

Den lille målgruppe skaber en afstandstagen eller uinteresseret placering i den socialpolitiske diskurs uden at have den store påvirkningskraft af samfundet eller det offentlige.

Organisationen i dette perspektiv er i højere grad afhængig af private midler som ofte vil tvinge organisationen til i højere grad fungerer på markedslignende vilkår.

4. Den fjerde samspilsrelation betegnes som "*den autonome*". Det kan være selvhjælpsgrupper og private foreninger. Organisationer har en relativ central position i den socialpolitiske diskurs, og det professionelle element i opgaveløsningen. Organisationerne trækker på uafhængighed og aktiviteterne har karakter af gensidig støtte fra hinanden, hvilket gør at de er uafhængige af de offentliges organisationers støtte.

5. Den sidste samspilsrelation betegnes som "*den lukkede, selvlegitimerende*". Her er der tale om de traditionelle afholdsbevægelse og religiøse organisationer. De organisationer

har en relativ lukkethed om egne fortolkninger og forståelser af sociale problemer og deres løsninger, hvilket gør at de tvinger dem i en marginal position, hvor det offentliges interesse for dem minkes, og måske med tiden vil forsvinde (ibid:259)

I årsrapporten fra 2010 "*Den frivillige sociale indsats*" bliver det beskrevet at en af udfordringerne i forhold til samspillet er et væsentlig spørgsmål for de adspurgte kommuner der har deltaget i undersøgelsen. For langt de fleste kommuners vedkommende handler det om helt grundlæggende værdier. Det fremgår af rapporten, at det handler om værdier i samarbejdssammenhænge.

Det bliver endvidere beskrevet i rapporten, at forudsætningerne for et samarbejde mellem sekterne er værdier som "*respekt, ligeværdighed, accept, tillid, dialog og åbenhed*".

Det påpeges endvidere i årsrapporten, at det ligeledes er en vigtig forudsætning, at have kendskab til hinanden og en "*klar forventnings- og rolleafstemning*".

Det nævnes i undersøgelsen, at det kan være en hindring for samarbejde, hvis de værdier ikke er tilstede (Socialministeriet,2011:41). Det fremgår endvidere af årsrapporten, at kommunerne i høj grad ikke inddrager lokale frivillige. De kommunale frivillige finder langt overvejende sted indenfor ældreområdet, hvor 90 % af de adspurgte kommuner bruger egne kommunale frivillige. Det er 29 % af de adspurgte kommuner der bruger egne kommunale frivillige, og 41 % bruger ikke lokale frivillige og 17 % ved ikke, og 12 % bruger kommunalt lokale frivillige af begrænset varighed (ibid:45)

I en skrivelse fra Kommunernes Landsforening med overskriften "styrelsen af muligheden for frivilligt socialt arbejde" fra 2006 beskrevet at redegørelsen for § 118 midlerne for 2003 og 2004 har vist, at ikke alle kommuner har anvendt de penge, der er givet til frivilligt socialt arbejde.

Det fremgår af pressemeddelelse af 8.okt 2010 som frivilligt forum har skrevet som svar på den forhenværende regerings civilsamfundsstrategi, at "*for de frivillige sociale organisationer er det afgørende vigtigt at lægge vægt på civilsamfundets og den frivillige sektors demokratiske rolle i samfundet. Her nævner den nationale strategi ikke noget om de frivillige organisationers vigtige samfundskritiske fortalerrolle. En rolle, som i hele sidste århundrede har været en vigtig katalysator for innovation i velfærdsudviklingen*" (...). "I den forbindelse savner vi også en omtale af vigtigheden af frivilligråd i

kommunerne, hvor den demokratiske rolle netop kan konkretiseres i det nødvendige med- og modspil til kommunerne". www.frivilligtforum.dk

Frivillighedspolitikens funktion og formål

Det fremgår af frivillighedsrådets *"Et stærkt velfærdssamfund skal skabes sammen med borgerne"*, at alle kommuner skal nedsætte et taskforce på tværs af forvaltningerne, som skal fremme borgernes sociale virkelyst. Målet formulerer hermed, at borgerne får mulighed for at medvirke til at udvikle og gennemføre nye lokale initiativer. Der skal laves partnerskabsaftaler mellem kommuner og den frivillige sektor. Kommuner skal desuden facilitere samarbejdet på tværs mellem kommuner, erhvervsliv og frivillige organisationer. I den daværende § 115 fra 1998 om kommuners samarbejde med frivillige sociale organisationer (senere § 18), blev frivilligpolitikken aktivt skrevet på den (kommunal)politiske dagsorden. Før den tid havde få kommuner en frivilligpolitik, men i årene efter steg antallet markant og stabiliserede sig på et niveau mellem 60 og 80 %.

I den første egentlige § 115-redegørelse for året 1999 havde 65 % af kommunerne således formuleret en frivilligpolitik, mens det i 2005 var 60 %. I 2010 havde 58 af de 77 kommuner, der har svaret på spørgsmålet, en frivilligpolitik – hvilket svarer til 75 %. Det er en fremgang siden 2009 (hvor det var godt 66 %), men en tilbagegang i forhold til 2008, hvor 80 % svarede ja (i alt 75 kommuner). Blandt de kommuner, der har en frivilligpolitik, har godt en tredjedel udarbejdet eller revideret den i 2010, hver femte kommune i 2009, godt hver tiende i 2008 og de resterende, knap en tredjedel, har udarbejdet eller revideret frivilligpolitikken i 2007 eller tidligere (Socialministeriet:2011,35).

Ud over det nedskrevne rammer for det frivillige sociale arbejde er kommuner også i udpræget grad forsøgt at synliggøre de frivillige organisationer lokalt.

4 % af kommunerne beskriver det frivillige arbejde på kommunernes hjemmeside. I 70 % af kommunerne ligger beskrivelsen på en underside på den kommunale hjemmeside, mens det frivillige arbejde i 14 % af kommunerne har en selvstændig hjemmeside med eget domæne navn. Det fremgår endvidere af rapporten, at de i 11 % af kommunerne er de frivillige der har denne opgave, men i langt de fleste af kommunerne er det de ansatte.

Analysestrategi

Når man skal vælge analysestrategi i en opgave som denne, er der ikke en alment anerkendt forskrift. Steiner Kvale skriver, at der ikke er nogen "hovedvej" som fører til analyseresultater. Han understreger, at det er op til forskeren i alle tilfælde at udvikle en tematisk relevant analysestrategi. Udvælgelsen af én specifik analysestrategi er ikke den

Som følge af vores hermeneutiske udgangspunkt vil analysen tage udgangspunkt i allerede eksisterende fortolkninger, som de kommer til udtryk i de udvalgte teorier og empiriske materiale.

Vi havde som udgangspunkt valgt at benytte os af en induktiv tilgang til fortolkning.

Det vil sige, at vi først havde udvalgt empiri ud fra vores forforståelse, fordomme og erfaringer om problemfeltet, uden at vi havde sat os fast på valg af teori.

Dog er vi undervejs i processen blevet opmærksom på, at det er en mere deduktiv tilgang, vi har benyttet os af, da vi medtager begreber direkte fra teorierne, empirien og vores forforståelse og bruger begreber aktivt til besvarelse af analysen, hvilket samtidig er en måde vi kan operationalisere hermeneutikken som analysestrategi.

Vi har i kapitel 2 redegjort for vores videnskabsteoretiske position, og hermed introduceret hermeneutikken og de elementer, der er karakteristiske herfor. For at operationalisere hermeneutikken, tager vi udgangspunkt i Hanne Fredslunds bud på hermeneutisk metodik, som vi redegjort for i kapitlet.

I analysen vil vi anvende dels forskellige de teoretiske perspektiver, vi har introduceret og dels trækker vi på den forskning, der er foretaget på området og som vi har redegjort for i litteraturstudiet, men supplerer med anden relevant litteratur, i den udstrækning, det findes egnet til at belyse særlige aspekter og til at nuancere problemstillingen.

Vi har valgt at anvende begreber fra implementeringsteorien og Webers begreber om mål- og værdirationale og suppleret med empiriske viden som kan anvendes til meningsfortolkning.

Begreberne som vi analyserer på, er blevet operationaliseret ud fra en gennemlæsning af relevante teorier.

Analysen er delt i afsnit med overskrifter, der henviser til de anvendte begreber og temaer. Vi som fortolkere finder forskelligt meningsindhold i det teoretiske og empiriske materiale på baggrund af vores forforståelse af problemfeltet.

I analysen besvarer problemformuleringsspørgsmålene ved at se på udfordringerne i implementeringsprocessen med begreberne fra implementeringsteorien *policy-design* og *politikinstrumenter, incitament til implementering, mål, organisering, individuelle karakteristika ved frontmedarbejderen og afværgemekanismer*. Derudover inddrager vi *frivilligpolitikker* og *frivilligråd* da disse udgør konkrete politikinstrumenter.

For at analysere på udfordringer og forankring af samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor anvender vi begreber fra Webers teori om social handlen. Som supplement til begreberne anvender vi empiriske undersøgelser af disse udfordringer. Vi analyserer på begreberne *mål- og værdirationale* og temaerne *målrationalitet og legitimitet, dekoblingsstrategi, kvalitetssikring af ydelser, partnerskab og "entreprenørrelationer" som samspilsform, rationelle institutionaliserede myter, frivillige ydelser som supplement, de "autonome" frivillige organisationer og de professionelle i de frivillige sociale organisationer, professionsbegrebet og accountability*

Vi analyserer endvidere på *motiv til frivillighed, selvstyrende borger, ligeværdig dialog mellem borger og frivillig, standardisering og kategorisering af det sociale arbejde, styringsteknologier og øget professionalisering af de frivillige sociale organisationer*.

Det vi har fæstet os ved og udvalgt, giver mening i den cirkulære proces, men skal ses den aktuelle historiske kontekst og vil formentlig ændres over tid.

Kapitel 3

Analyse

Analysen er delt op i afsnit ud fra teoretiske begreber og udvalgte temaer, der kan belyse de udfordringer og muligheder, der er i at forankre et samarbejde mellem den frivillige og den offentlige sektor. Tilsammen danner disse afsnit rammen for konklusionen på problemformuleringens hovedspørgsmål, som følger i kapitel 4.

Policy design

Policy-designet er betegnelsen for den måde en given politik er sat sammen på og beskriver et eller flere mål, et sæt instrumenter til at opnå målene med, en redegørelse for hvilke aktører, der har ansvaret for en at iværksætte og føre den politiske beslutning ud i livet og endelig en bevilling af ressourcer til de foreskrevne opgaver (Winter og Lehmann, 2008: 41). Sammenhængen mellem mål og midler kaldes for en ”*kausal- eller virkningsteori*”. Heri ligger en forventning om, at de angivne mål for politikken kan nås med de givne midler.

Designet af en politik kan påvirke både implementeringsprocessen, dens præstationer og effekt. Winter og Lehmann anlægger det synspunkt, at et politikdesign, skal signalere politikkenes målsætning og rationale til – at skabe ”*commitment*” og kapacitet hos – implementeringsaktører og målgrupper, for at kunne undgå eller reducere implementeringsvanskeligheder (ibid:42). Forfatterne fremhæver, at politik-designet er det foreløbige resultat af en politisk proces. Det er i selve implementeringsprocessen i de enkelte instanser (her: kommuner) at det skal vise sig, om politik-designet bygger på en valid virkningsteori.

Civilsamfundsstrategien vil vi i analysen betragte som en politik, idet der i denne ligger intentioner, hensigtserklæringer, mål og midler, der skal sikre, at den frivillige sektor får en udvidet rolle i løsning af sociale opgaver i fremtidens velfærdssamfund. Det er derfor interessant at se på, om civilsamfundsstrategien er mundet ud i et policy-design, der danner et realistisk fundament til, at implementeringen rent faktisk finder sted i de enkelte kommuner. Vi vil alene beskæftige os med de tiltag, der særligt er rettet mod samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor. I civilsamfundsstrategien er beskrevet tiltag, som skal iværksættes fra centralt hold, såsom national frivillighedsdag.

Politikinstrumenter

Regeringen har med civilsamfundsstrategien introduceret flere politikinstrumenter og der peges både på nye tiltag og en fortsættelse af allerede eksisterende tiltag.

At anvende tildeling af økonomiske ressourcer som incitament i policy-designet og derved, holde de involverede parter økonomisk skadesfri for en periode og give rum til at afprøve nye muligheder, er et af de instrumenter Winter og Lehmann fremhæver i implementeringsmodellen. Men der er en risiko for at projekter og nye tiltag blot bliver ”døgnfluer”, idet de iværksatte projekter ofte ophører, når det økonomiske tilskud bortfalder. Efter bevillingsperiodens ophør, er det op til de enkelte kommuner og frivillige at videreføre projekter og forankre disse som et varigt tilbud, men der er en overhængende risiko for at dette ikke sker på grund af kommunernes stramme økonomi og ofte vil projekter og nye tiltag forsvinde sammen med det økonomiske tilskud. Dette udgør en stor udfordring for forankring af et samarbejde mellem den offentlige sektor og den frivillige, idet kontinuiteten i et samarbejde risikerer at smuldre bort og de enkelte tilbud fremstår som fragmenterede både overfor de berørte borgere, den frivillige sektor og den offentlige sektor.

Frivilligpolitikker

Af tidligere igangsatte initiativer til fremme af frivilligt socialt arbejde er for det første anbefalet, at kommunerne udarbejder frivilligpolitikker med det formål at have en samlet strategi for styrke det lokale samarbejde mellem kommune, frivillige foreninger og erhvervsliv. I 2009 udkom rapporten *”Frivilligpolitikker og samarbejde”*. Rapporten blev udgivet af Center for frivilligt socialt arbejde og var et udviklingsprojekt for samarbejdet mellem frivillige sociale organisationer og kommuner. Frivilligpolitik er defineret som: *”(...) kommunes udmelding om, hvilke rammer den ønsker at sætte for det lokale frivillige sociale arbejde og for samarbejdet mellem kommunen og de frivillige sociale foreninger”* (CFSA, 2009:6).

Fra landspolitisk hold har der været fokus på vigtigheden af frivilligpolitikker ud fra en formodning om, at det var et godt udgangspunkt for samarbejdet mellem kommunerne og det lokale frivillige sociale arbejde. Der er ikke stillet krav om, at samtlige kommuner skal udarbejde frivilligpolitikker og heller ingen retningslinjer for, hvilke punkter en sådan

politik bør indeholde, ej heller hvilke aktører, der skal medvirke i udarbejdelsen af politikken. Dog skal den vedtaget af kommunalbestyrelsen for at være gældende (ibid:6). Dette betyder, at de enkelte kommuner har helt frie tøjler i forhold til dels om, der skal udarbejdes en frivilligpolitik, dels om indholdet, og dels om hvilke aktører der skal medvirke i udformningen af frivilligpolitikken. Spændet går principielt fra, at en enkelt medarbejder udformer en kommunes frivilligpolitik, til at centrale aktører, herunder enkelt borgere, repræsentanter fra det lokale erhvervsliv, repræsentanter for frivillige foreninger medvirker i udformningen af frivillighedspolitikken. Dette har betydning for det konkrete indhold, men måske især for om der kan skabes ”*commitment*” for politikken. Som beskrevet tidligere er netop *commitment* et af kriterierne for, om en given politiks mål nås, især når det drejer sig om uklare mål.

Det fremgår af rapporten ”*Frivilligpolitikker og samarbejde*”, at 63 ud af 98 kommuner havde vedtaget en skriftlig frivillig politik. Rapporten peger også på, at der ikke var de store variationer i indholdet i de aktuelle frivilligpolitikker kommunerne imellem.

I rapporten og undersøgelsen af kommunernes frivilligpolitikker var det ikke unormalt, at der var næsten enslydende passager i de forskellige politikker. I et enkelt tilfælde var en frivilligpolitik kopieret fra en anden kommune helt ned til borgmesterens forord, hvilket ikke tyder på det helt store engagement bag udviklingen af politikken (CFSA:2009,6).

Brunsson påpeger med sit begreb *hykleri*, at ”*dekobling*” og *hykleri* er en nødvendighed for at imødekomme omverdens krav, og det krydspres offentlige organisationer befinder sig i. *Hykleri* kan ligefrem være rationel og progressiv, fordi det sikrer organisationens overlevelse. Organisationen vil ikke kunne stå i mod omverdens idealer og forestillinger, hvis ikke *hykleri* bliver anvendt som strategi, og måske sammen med balancering. Således bliver *hykleri* organisationernes svar på omverdens krav og de komplekse problemstillinger (note).

I rapporten ”Den frivillige sociale indsats” af 2011 fremgår, at i for 79 procent af kommunerne har frivilligpolitikken den funktion at være retningsgivende for uddeling af §18 midlerne.

I 71 procent af kommunerne ses frivilligpolitikken som en overordnet hensigtserklæring om samarbejde og i 48 procent af kommunerne danner den rammerne for opgave- og rollefordelingen mellem kommunerne og foreningerne. I 41 procent af kommunerne har

frivilligpolitikken den funktion, at den udvikler visionerne for det fremtidige samarbejde. Samlet set indikerer tallene, at for de fleste kommuner er frivilligpolitik overordnet og retningsgivende, mens kommunerne i mindre grad anvender frivilligpolitikken strategisk eller visionært i forhold til fremtidigt samarbejde (CFSA, 2011:36).

Frivilligråd

Af rapporten ”den frivillige sociale indsats” fremgår, at nogle kommuner har etableret et samarbejdsforum mellem kommunerne og de frivillige organisationer og nogle kommuner har nedsat et egentligt frivilligråd, som på samme vis som frivilligpolitikkerne kan være en måde at udmønte intentionerne med servicelovens §18. Frivilligrådene betegnes vidt forskelligt rundt omkring og har en helt forskellig historik og sammensætning, men rådet defineres således i rapporten:

”Et frivilligråd er (...) forstået som et officielt, men ikke lovpligtigt samarbejdsorgan, der kan bestå af medlemmer fra de frivillige foreninger alene eller af repræsentanter fra både foreninger og kommune. Der eksisterer ingen særlige retningslinjer for, hvordan et frivilligråd skal fungere eller være opbygget” (CFSA, 2011:37)

Det fremgår også af undersøgelsen, at der er kommuner der har etableret en samarbejdsplatform mellem kommunerne og de frivillige organisationer. Nogle kommuner har et egentlig frivilligråd, ligesom frivilligpolitikkerne kan være en måde at udmønte intentionerne med servicelovens § 18.

I følge årsrapporten fra 2011 har over halvdelen af de medvirkende kommuner (55 %) nedsat et frivilligråd, det svarer til 42 kommuner. I 2009 var der frivilligråd i 39 kommuner og i 2008 i 30 kommuner.

Det fremgår endvidere af årsrapporten at de frivillige sociale organisationer er repræsenteret i alle frivilligrådene, og i knap hver tredje er andre frivillige organisationer også repræsenteret. I knap halvdelen af frivilligrådene sidder ansatte fra kommunen. Som oftest betegnes som en frivilligkonsulent eller koordinator vedr. § 18-midlerne eller en ansat med tilsvarende opgaver.

Det fremgår endvidere, at to-tredjedel af kommunerne fungerer frivilligrådet som hørings- eller indstillingspart i forbindelse med § 18 ansøgningerne. Det fremgår endvidere at i 60 % af kommunerne fungere frivilligrådet som en slags interessevaretager eller ”vagthund” for det frivillige område.

57 % af frivilligrådene fungerer som høringspartner generelt og i halvdelen af kommunerne har frivilligrådet en mere udpræget servicefunktion for eksempel tilbyder råd og vejledning, afholder kurser mv.

Det fremgår endvidere at 86 % af kommunerne at frivilligrådet har den funktion, at den er brobygger mellem kommunen og foreningslivet (socialministeriet 2011:37).

Motiv til frivillighed

Der kan ligge en udfordring i at rekruttere og fastholde frivillige, hvilket regeringen også ser som en udfordring og har derfor afsat midler til at imødekomme denne udfordring. I civilsamfundsstrategien lægges op til målrettet kompetenceudvikling med hensyn til rekruttering, fastholdelse og fundraising, og der afsættes midler dertil fra og med 2011. Dette instrument har fået plads i civilsamfundsstrategien for at imødekomme flere af de udfordringer, den frivillige sektor står overfor. Det drejer sig for det første om udfordringer i forhold til samarbejdet med det offentlige, men på grund af udfordringer fra de frivillige (civilsamfundsstrategien: 31).

Denne udfordring påpeger Lars Skov Henriksen også på i en udtalelse "Hvis det bliver sådan, at systemet kommer til at bygge på en kontinuerlig tilgang af frivillige, vil der være forskel på, hvor man er bedst til at rekruttere frivillige, hvor mange timer, de frivillige kan lægge og hvilken kvalitet, deres arbejde har og så videre. Derfor vil indsatsen jo kunne svinge gevaldigt, og det er selvfølgelig problematisk"(socialrådgiveren:nr.15:2011,15).

Der kan således også ske en konflikt mellem den frivillige og den frivillige organisation, hvis den frivilliges motiv for at være frivillig først og fremmest bygger på det frivillige engagement samt "værdier" og holdninger, der lægger vægt på at det er "vigtigt at hjælpe andre".

Som Ulla Habermanns undersøgelser peger på, bunder motiverne for at arbejde frivilligt, i et personligt engagement og ønsket om at hjælpe sine medmennesker og være til nytte. Hun peger på, at borgerne i samfundet ikke arbejder frivilligt for at fremme samarbejdet mellem den offentlige og frivillige sektor eller hjælpe kommunerne med at løse de socialpolitiske opgaver.

Det kan således ses som et problem, hvis der er diskrepans mellem den frivilliges motiv til at involvere sig i at arbejde frivilligt overfor de frivillige organisationers egne interne kvalitetsstandarder og mål.

Det fremgår af den nyeste udgivelse i årsrapporten fra 2011 "Den Frivillige Sociale Indsats" der er udarbejdet af Center for frivilligt socialt arbejde i samarbejde med Socialministeriet som peger på, at tidligere undersøgelser har vist, at der er lidt flere mænd (46 %) end kvinder (40 %), som udfører frivilligt arbejde, og det ligger inden for tidligere undersøgelses intervallfordeling., at det er de 30-49 årige, som er mest aktive, er ligeledes vist tidligere og bekræftes i Årsrapport 2010 – således har 46 % af danskere mellem 30 og 39 år samt 55 % mellem 40 og 49 år udført frivilligt arbejde (:21 i årsrapporten)

Det ses som en udfordring at få fastholdt og rekruttere frivillige indenfor området udsatte børn og unge. Da undersøgelser viser at hovedparten af frivillige er aktive indenfor fritid og kultur området og en mindre del er aktive indenfor området udsatte børn og unge. Den samlede stigning er dog også båret frem af en stigning på alle aldersgrupper. Således er der også sket en stigning af både ældre og unge, som tager del i det frivillige arbejde. Denne udvikling er ikke helt uventet idet flere forskere og undersøgelser har peget i den retning. Samtidig har der været fokus på rekrutterings- arbejdet hos mange organisationer, også fuldt op af statens fokus på området, blandt andet ved at gøre frivilligt arbejde en naturlig del af alle ungdomsuddannelser gennem initiativet "Projekt Frivillig".(s:21 i årsrapporten)

Mennesker med skolebørn er mere aktive, har andre undersøgelser peget på, og det kan ofte hænge sammen med, at forældre engagerer sig i deres børns skole- og fritidsaktiviteter. Kultur, idræt og fritid er stadig de områder, hvor flest udfører frivilligt arbejde – 43 % af de danskere, der arbejder frivilligt, har angivet dette område.

Men frivilligt arbejde inden for det sociale og humanitære område, velfærd samt sundhed og forebyggelse er tæt på at have en lige så stor andel, idet 41 % af de frivillige har udført frivilligt arbejde her inden for. Omregnes dette tal til antal af befolkningen, svarer det til knap 18 %. (side 23)

Det fremgår af en undersøgelse fra SFI "Den frivillige indsats i Danmark" fra 2005, at det er de mest privilegerede grupper i samfundet, dem med længste uddannelse, højeste indkomster og den stærkeste integration på arbejdsmarkedet og med vestlig baggrund, er dem der er mest aktive indenfor frivilligt arbejde.

Det fremgår videre af undersøgelsen, at det er de borgere med korteste eller ingen uddannelse, med en svag tilknytning til arbejdsmarkedet, er dem der ikke er aktive indenfor frivillige arbejde.

Den gruppe af ikke-aktive i frivilligt arbejde angiver, at de mangler interesse og angiver at de ikke er blevet spurgt. Denne gruppe har ofte både motivationsmæssige og fysiske forhindringer. Undersøgelsen pegede videre på, at denne gruppe også ofte mindre er i kontakt med de arenaer i samfundet, hvor opfordringen til at arbejde frivilligt forekommer (Koch-Nielsen og Skov Henriksen, 2005:10).

I følge SFI's undersøgelse fra 2005 peger endvidere på, at integrationen i den frivillige sektor vil være bestemt af integrationen på andre samfundsmæssige områder.

Det vil sige, at jo mere inkluderet borgerne er i samfundet på andre områder, vil der være en sammenhæng mellem hvor aktiv man er indenfor det frivillige arbejde. Der ses ikke nogen tendens til, at de grupper i samfundet, der ikke allerede er inkluderet på andre områder, kompenserer for den manglende integration i samfundet ved at arbejde frivilligt.

Derved kan vi se, at der er nogle geografiske udfordringer i forhold til, hvor mange der involverer sig i frivilligt arbejde i kommunerne. Der kan derfor være store udsving i, hvilke muligheder de enkelte kommuner har i at kunne involverer frivillige og derved forankre et samarbejde mellem den frivillige sektor og den offentlige. Der er således ikke sammenhæng i statens intentioner i civilsamfundsstrategien. Der er det ikke taget højde for, at der er forskel på mobilisering af ressourcer og erhvervs aktive kræfter i de enkelte kommuner. Da der er kommuner der har flere ressourcer stærke borgere end i andre kommuner der har borgere der er udenfor arbejdsmarkedet og ikke er inkluderet i lokalsamfundet (Koch-Nielsen og Skov Henriksen, 2005:10).

Undersøgelser viser, at frivilliges engagement er fragmenteret og ikke vedholdende over tid. (note) Deri ligger både en mulighed og en udfordring, idet det på den ene side kan give en fleksibilitet i forhold til de tiltag, der iværksættes, som løbende må tilpasses dels de behov der er overfor målgruppen og frivilliges engagement, men samtidig en udfordring at holde de frivillige til ilden, således, at deres motivation og engagement ikke forsvinder i utide.

Det frivillige arbejdes grundlag hviler på en række værdier og de frivillige der har engageret sig i det frivillige arbejde er i gennem undersøgelser i forskningen indenfor feltet blevet undersøgt i forhold til hvilke værdier og motiver de har for at engagere sig i arbejdet.

Værdiundersøgelsen er der lavet i 2001 fortæller noget om hvilke værdier der ligger bag engagementet. For det første viser det sig, at de, der er aktive indenfor der frivillige sociale arbejde, udviser et markant større religiøst engagement. Det blev også undersøgt, om de frivillige er mere tolerante over anderledes grupper i samfundet. Undersøgelsen viste at de frivillige er en smule mere tolerante end befolkningsgennemsnittet (Bundensen og Skov Henriksen:2004,422) En anden måde at undersøge værdierne i det frivillige arbejde er ved at spørge de frivillige om deres motiver for at engagere sig i frivilligt socialt arbejde. Det har Ulla Habermann gjort i en undersøgelse, der omfatter svar fra 6 nordiske lande. Motiver opfattes i hendes undersøgelse som udtryk for “ de frivilliges egne subjektive tolkninger af deres handlinger”(Bundesen og Skov Henriksen:2004,422)

I forskningen peger Ulla Habermann endvidere på, at der er tale om forskellige baggrunde for at udføre frivilligt arbejde. Der er tale om et begreb hun kalder “motiv-miks”(Habermann:2007,63). De frivillige har mange forskellige motiver og der er tale om et møde mellem de tre motiv-kategorier, og der er tale om et motiv-hierarki. Det vil sige, at alle motiver ikke har lige stor vægt, og der samtidig er tale om et “motiv-kontekst”, som vil sige, at der er forskel på, hvilken vægt motiverne har i forskellige organisationstyper, og motiverne er relateret til organisationens formål (Habermann;2007,63). Habermann peger endvidere på, at den mange facetterede forskning i frivilliges motiver kan opsummeres i tre gennemgående træk, nemlig at motiver kan kategoriseres som:

1. normative, det vil sige at den frivillig motiv til at indgå i det frivillige arbejde er præget af engagement, solidaritet, “gøre noget godt”, glæde/pligt, og tro og overbevisning.
2. instrumentelle, vil sige at det er mere nytte og belønning der er et motiv og præget af indflydelse og sociale relationer, følelser og læring med udgangspunkt i egen situation.
3. Strukturelle, vil sige at motivet er det aktuelle social politik, arbejdsløshed, kulturelle og historiske betingelser er udgøre motivet for at være frivillig(Habermann:2007,64)

Det kan ses som en konflikt i mellem statens udlægning af behov for at frivillige skal udføre frivilligt arbejde, som tager udgangspunkt i de strukturelle faktorer, hvorimod at de frivilliges egne bevæggrunde tager afsæt i de normative og traditionelle motiver.

Habermann undersøgelser om frivilliges motiv har været medvirkende til at tegne en profil af de frivillige, vedrører tilliden til de offentlige institutioner. Analysen viser, at frivillige ikke udviser mere mistillid til offentlige institutioner eller sociale myndigheder end den øvrige del af befolkningen (Bundensen og Skov Henriksen:2004,423). Det peger på en generel tillid til den offentlige opgaveløsning, og en opfattelse af at der ikke er noget modsætningsforhold mellem offentlig og frivillig. Denne tillid kan også have noget at gøre med den skandinaviske velfærdstradition, hvor staten har langt mere legitim rolle, end det er tilfældet i det liberalistiske amerikanske samfund (Bundesen og Skov Henriksen: 2004,423)

Der er forskel på, hvor i verden motiverne er blevet undersøgt. Undersøgelser viser blandt andet, at den frivillige sektor i Norden er relativ lille sammenlignet med de andre EU-lande (Bundensen og Skov Henriksen:2004,423). Den frivillige indsats indenfor velfærdstatens kerne områder udgør en relativ lille del af de frivillige sociale foreninger og organisationer, der varetager offentligt finansieret velfærdsydelser sammenlignet med andre europæiske lande (Bundesen og Skov Henriksen:2001,423). I den angelsaksisk forskning om frivillig socialt arbejde bliver der er i højere grad fokuseret på altruisme/egennytte-diskussionen og der lægges vægt på de organisatoriske management-perspektiver (Habermann,2007:63). Hvorimod den nordiske forskning er mere optaget af de strukturelle forklaringer og på demokratiet og med udgangspunkt i den frivilliges egen livssituation (Habermann,2001:63).

I forhold til implementering af civilsamfundsstrategien i Danmark med afsæt i EU's beslutning om, at 2011 er frivillighedsår i hele Europa, kan vi se, at der er en række udfordringer ved at lave en direkte overføring af europæiske traditioner, idet der i de enkelte medlemslande er stor variation i velfærdsmodellerne og frivillige organisationers rolle i varetagelsen af velfærdsydelser. Den danske civilsamfundsstrategi er ikke rettet til, så den passer til dansk kultur og sociale forhold i Danmark. I Danmark har den frivillige sektor indgået som supplement til de offentlige velfærdsydelser og ikke som subsidiært, som er tilfældet i Tyskland. I de øvrige EU lande er der på baggrund af deres velfærdsmodeller større tradition for et velfærds-miks end det er i Danmark (Klausen,

1995)(Bundesen & Skov Henriksen, 2001: 425). Der ligger en udfordring i, at Danmark grundet medlemskabet af EU er forpligtet til at overføre vedtagelser, hvis der sker en direkte kopiering uden skelen til den aktuelle kontekst. Da Danmark ikke har mulighed for at sige fra overfor beslutningerne er der et ulige magtforhold i dialogen samtidig sker en kolonisering af Danmark (Bundesen & Skov Henriksen, 2001: 16). Hvis Danmarks samspil med EU gradvist bliver undertrykt eller udvisket, kan det miste den egenart og værdier, der har været gældende. Hvis Danmark ukritisk overfører værdierne og intentionerne fra EU kommer landene til at ligne hinanden. Derfor er de nødt til at inspirere hinanden i stedet for.

Incitamenter til implementering

Der er lagt op til dels anvendelse af økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter gennem udlodning af dels puljemidler det offentlige kan søge og midler, der er målrettet den frivillige sektor. Disse skal dels muliggøre, at nye veje afsøges og afprøves i samarbejdet mellem den frivillige sektor og den offentlige sektor, men også give næring til allerede eksisterende tilbud (Civilsamfundsstrategi: 10).

De påpeger, at den ene årsag formentlig er manglende viden hos politikmagerne om sammenhængen mellem mål og midler. Derudover kan det skyldes, at forskningsresultater ikke når frem til det politisk-administrative niveau. Men der findes også politikområder, hvor det er vanskeligere eller umuligt at basere politikken på en kausalteori. Det sociale område er et sådant område.

Under tiden udarbejdes politik med et ineffektivt politik-design. Grunden hertil er, at det kan have politisk interesse at udarbejde en ”symbolpolitik”, hvor der fastsættes ambitiøse mål på et givent område, der har særlig politisk bevågenhed, uden at de fornødne midler til at realisere politikken, følger. Det er især på områder, hvor der er et stærkt krav i befolkningen om indsats overfor et problem, hvor der enten ikke findes kendte midler til at løse problemet, eller det er behæftet med store økonomiske udgifter at løse problemet (Winter og Lehmann, 2008: 59). Forskere (Bundesen m.fl. 2001) har påpeget, at genopdagelsen af den frivillige sektor i 1980’erne faldt sammen med datidens økonomiske krise. At de senere års fornyede diskurser om den frivillige sektors fremtidige aktive medvirken i løsningen af sociale opgaver, falder sammen med de senere års finanskriser, som har ramt de vestlige lande og fornyede debatter om velfærdsstatens fremtid, kan give

anledning til formodning om, at det politiske system har behov for at sikre fortsat legitimitet i befolkningen, og deraf et forøget behov for at signalere handlekraft og politiske løsninger på det sociale område. Det vil alt andet lige være en enorm udfordring, at forankre et samarbejde mellem den frivillige sektor og den offentlige sektor, hvis der er tale om symbolpolitik. Om dette er tilfældet er vanskeligt at afgøre, men ved at se på policy-designet og politiinstrumenterne, er det muligt at give en karakteristik af om disse tilsammen udgør en valid kausalteori og dermed om implementeringen har reelle muligheder for at finde sted.

I dagsordensfastsættelsen på et område kæmper mange ideologier og interesser samtidig om samme rum og mange forskellige aktører forsøger at sikre sig den bedst mulige magtposition.

Det skal i den sammenhæng nævnes, at en del af den danske lovgivning bliver til efter krav fra EU, og dette er også tilfældet ved Den Nationale Civilsamfundsstrategi, som blev udarbejdet i oktober 2010. Optakten hertil var foregået i EU et år forinden, nemlig den 24. november 2009, hvor EU's ministerråd traf beslutning om, at udnævne 2011 til europæisk frivilligheds år.

Mål

For at opnå et tilfredsstillende implementeringsresultat fremhæver nogle forskere vigtigheden af klare, entydige og konsistente mål for en given politik (Mazmanian og Sabatier 1981; 1983 i Winter og Lehmann: 42), mens andre peger på, at der kan opnås tilfredsstillende implementeringsresultater, selv med mindre klar og konsistente mål, idet kapacitetsopbyggende og commitment-skabende tiltag kan kompensere for mangel på klare mål i en given lovgivning (Elmore 1987; Goggin et al. 1990; Stoker 1991 i Winter og Lehmann, 2008: 43). Hvorvidt en given politiks mål nås, gives der ikke entydige bud på blandt implementeringsforskere, men vi vil vende blikket mod den nationale civilsamfundsstrategi for at analysere på mulighederne for at de opsatte mål mulighed for at blive realiseret er til stede og hvilke politikinstrumenter, der tænkes anvendt for at nå målet.

Det overordnede mål med et europæisk frivilligheds år, som det er vedtaget i EU har til formål:

”Det overordnede mål med det europæiske år er – hovedsageligt gennem udveksling af erfaringer og god praksis – at fremme og støtte Fællesskabets, medlemsstaternes og de lokale og regionale myndigheders indsats for at skabe volontørfremmende betingelser for civilsamfundet i Den Europæiske Union (EU) og for at øge synligheden af frivilligt arbejde i EU” <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/09/st15/st15658.da09.pdf>.

Nævnte mål er udmøntet i konkrete delmål, som målene i den nationale civilsamfundsstrategi lægger sig tæt op ad.

I den nationale civilsamfundsstrategi er målene svært målbare og uklare. Dog angives, at det er regeringen mål at 50 procent af den voksne danske befolkning yder en frivillig indsats i 2020 (Civilsamfundsstrategi: 11) og udgør således det eneste helt konkrete mål. Målene i civilsamfundsstrategien er ”bløde” og svært målbare. Der anvendes begreber som ”opsøgende”, ”skabe kontakt til borgere”, ”samarbejde” og ”involvere sig”. Alt sammen luftige begreber uden egentlig substans, og som er svære opsatte parametre for, hvornår og hvordan det kan måles, om målene er nået.

Den selvstyrende borger

Målene i civilsamfundsstrategien kan perspektiveres til Niclas Roses begreb om ”advanced liberalism”, der blandt andet indebærer, at staten styrer på afstand gennem anvendelsen af styringsteknikker, der skaber distance mellem formelle statslige beslutningstagere og private aktører (den frivillige sektor). Derudover sker der en reformulering af medborgerskabet og medborgeren, som han også peger på at der er en tendens til inddrages og ansvarliggøres i det selvstyrende lokalsamfund. Social solidaritet undergår derfor i det perspektiv en slags mutation og det er ”det lokale samfund”, der er det nye styringsprincip. Det antages, at der i lokalsamfundet eksisterer egne dynamikker og at borgeren foretager individuelle valg ide lokale fællesskaber (Villadsen & Gruber, 1998: 53).

Civilsamfundsstrategien kan også ses i som udtryk for ”governmentality”, hvilket skal forstås som, at borgeren i samfundet skal tage ansvaret for sig selv, familien og for fællesskabets udvikling (Åkerstrøm & Thygesen, 2004: 24). Det forudsætter, at alle borgere har de fornødne ressourcer til at tage ansvaret for eget og andres liv og foretage rationelle valg og er i stand til at tilslutte sig eller opbygge de lokale netværk, der er behov for. Hirst kalder dette for ”communities of choice”, han understreger endvidere At det frie valg altid

indebærer "freedom of exit", som skal sikre valg "fællesskaberne" (Habermann, 2007:326).

Dette kræver:

1. at der er økonomiske ressourcer tilstede
2. at der er politisk opbakning
3. at borgersammensætningen i kommunerne er homogen
4. at der er en vis kapacitet af ressourcestærke borgere, der ønsker at indgå i lokale fællesskaber

Civilsamfundsstrategien ser bort fra borgernes beskrivelse af sig selv og den omverden, der omgiver dem og stemmer ikke overens med den virkelighed borgerne befinder sig i. Den tager heller ikke højde for forskelligheder i samfundet og borgeren bliver gjort til et objekt i det selvstyrende samfund (Gilje & Grimen, 2002: 165). Civilsamfundsstrategien er udtryk for en forståelsesramme, der er dannet på baggrund af den kulturelle arv, tradition og historie, der udgør en forståelse og fordomme. Der sker ikke et forstående møde med borgerne med udgangspunkt i deres beskrivelser af sig selv. Derved sker der ikke nogen horisontsammensmeltning, fordi der ikke bliver skabt mening mellem delene og helheden (Højbjerg, 2007: 324). Derudover er det svært at se, at der kan ske en horisontsammensmeltning, idet der ikke er tale om en jævnbyrdig dialog mellem to jævnbyrdige parter og dialogen vil altid være præget af et ulige magtforhold, da civilsamfundsstrategiens iboende ideologiske udgangspunkt kan virke undertrykkende. Viden er magt og ideologi, og viden er historisk og kontekstafhængig og de fordomme og forforståelser ikke er mulige at forkaste, da det er en måde at orientere sig på i forhold til det øvrige samfund (Højbjerg, 2007: 335).

Organisering

Organiseringen af hvilke myndigheder og organisationer, der skal være ansvarlige for at varetage implementeringen kan foretages på flere måder. Civilsamfundsstrategien vedrører en styrkelse af et fremtidigt udbygget samarbejdet mellem kommune, frivillige og erhvervsliv i løsning af sociale opgaver, og beskriver altså et fordelingsforhold mellem hierarki, marked og netværk.

Når de nødvendige instrumenter er fastlagt, skal der foretages et valg i forhold til hvilken aktør der skal stå for implementeringen, oftest hvilken offentlig myndighed der skal varetage ansvaret. Grundlæggende står valget mellem hierarki, netværk eller marked.

Hierarki indebærer en offentlig opgaveløsning, med en politisk ledelse. Hierarkiet og bureaukratiet fortrækkes ved myndighedsudøvelse, i form af håndhævelse af regler i forhold til borgerne. Der er to muligheder (efter kommunalreformen) en statslig- eller en kommunal opgavevaretagelse.

Netværk indebærer implementering hvor flere forskellige myndigheder og organisationer er involveret. Det kræver samarbejde om en given opgaveløsning. Netværksløsninger kan indebære et overlap mellem forskellige myndigheder, men også en indramning af en række private leverandører fx gennem udlicitering.

Marked indebærer at det offentlige betaler for ydelser fra private aktører, der opererer på et marked med konkurrence. Man skelner her mellem for-profit - leverandører og non-profit-leverandører. (Winter og Nielsen, 2008: 45-47).

Selv om markedsgørelsen ikke er særligt omfattende, så er det muligt, at det er selve markedstænkningen, der er betydningsfuld, og at det er den man må rette opmærksomheden mod (Bundensen og Henriksen:1996,398).

Et eksempel på dette ser man i de store veletablerede interesseorganisationer såsom "Børns Vilkår". Her er der en klar tendens til øget profilering af organisationerne i offentligheden gennem mediebevidst og professionel ledelse samt professionelle frivillige.

Organisationerne konkurrerer om opmærksomhed (penge/økonomien) på den offentlige scene i medier, hvor imod den offentlige sektor har begrænset kapacitet til rådighed for at profilerer sig selv i offentligheden (Bundensen og Henriksen:2001,398).

Som det er set ved etableringen af "Barnets Reform" har "Børns Vilkår" spillet en aktiv rolle både i forhold markedsgørelsen og i forhold til lovens vedtagelse af børns parts status, der nu betyder, at børn over 12 år har klageadgang og har krav på, at få deres egen bisidder med til samtale i den offentlige organisation.

“Børns Vilkår” har efter lovens vedtagelse lavet deres eget “frivillige bisidder korps” som godt kan perspektiveres til en begyndende udlicitering eller en markedsføring af en social og lovbestemt ydelse.

Professionelle frivillige

Dette paradoks kan anskues ud fra Webers begreb om målrational handlen. Her er det den frivillige organisations mål at have uddannede og professionelle frivillige, der kan leve op til kvalitetskriterierne i organisationen. Det vil sige, at organisationen derfor er drevet af en målrationalitet (effektivitet) og den frivillige nærmere er drevet af et værdirationelt perspektiv, hvor hensigten med at arbejde frivilligt ikke er at nå et mål, men at handlingen udgør en værdi i sig selv. “De gode handlinger og den ligeværdige relation”, hvor medmennesket i den frivillige sektor er et middel og ikke målet (Habermann,2001:72).

Som det endvidere fremgår af Habermanns undersøgelser, bunder motiverne for at arbejde frivilligt, i et personligt engagement om, at hjælpe sine medmennesker og være til nytte.

Der er således et paradoks, og det bliver derfor et spørgsmål, hvilket valg der er i fremtidens velfærdsamfund. Bliver det muligt at tage et valg, i forhold til hvor meget ansvar man tager som medborger i et civilsamfund i forhold til det frivillige sociale arbejde, og under hvilke premisser er det man som borger kan vælge at bidrage som frivillige, og hvilke kompetencer kræver det at kunne bidrage.

Men da den aktuelle socialpolitiske fokusering, er på frivillighed og medborgerskab. Vil det så her være relevant at se på, hvorledes debatten om det frivillige sociale arbejde, som en “borgerdyd” vil påvirke menneskers opfattelse af, at have “et frit valg” og deres lyst til at bidrage og deltage i det frivillige sociale arbejde. (Habermann;2001:229)

Det fremgår også i en artikel i dagbladet Politikken, hvor Anders La Cour hævder, at et af problemerne ved samspillet mellem sektorerne er selvskabt af staten. Staten og kommunen forsøger nemlig at indrette de frivillige organisationer til at de skal finde redskaber, der gør, at de kommer til at fremstå som ansvarlige organisationer. “Staten og kommunerne stiller i højere grad krav til at de frivillige organisationer skal have en klar teori om, hvorfor og hvordan de vil skabe forandring og udvikle redskaber i det frivillige sociale arbejde, så det ønskede resultat fra staten eller kommunernes side kan blive målt”.

Dette perspektiv kan tolkes ud fra Webers teori om social handlen. Det kan anskues som en målrational handling, i den forstand at handlingerne i den frivillige sektor udføres for at

opnå bestemte mål. I disse handlinger kalkulerer aktøren (kommunen), med hvilke handlinger der er bedst og mest effektive og vil føre til opnåelsen af organisationens ønskede mål (involvering af de frivillige sektorer) (Månsson:2007;95).

Ligeværdig dialog mellem borger og frivillig

Som Ulla Habermann problematisere besidder den frivillige sektor og mødet mellem borgeren og de frivillige en "egenart" og ligeværdige dialog" der skal beskyttes eller opdyrkes så de frivillige sociale organisationer ikke kommer til at ligne de offentlige organisationer.

Når det bliver udtalt af regeringen i forbindelse med etableringen af frivillighedsåret at "de frivillige kan noget det offentlige ikke kan". Mener vi at frivilligheden bliver i nogen grad bliver gjort til et instrument og bliver udtalt som et alternativ til den offentlige sektor. Den frivillige sektors arbejde bliver altså et middel til at nå et mål og bliver i denne tanke gjort til et rationelt instrument.

Vi mener at det er et paradoks, da interessen for frivilligheden synes at bære præg af, at der er en klar nytteorientering fra staten side, i forhold til hvad man kan bruge de frivillige organisationer til og hvilke opgaver de kan påtage sig.

Standardisering og kategorisering af det sociale arbejde

Vores forforståelse af problemstillingen er, at det oftest er sagsbehandlerne, der har den direkte kontakt med borgerne og derfor også dem, der langt overvejende skal have viden om tilbud og et muligt samarbejde med de frivillige i en eller anden forstand. Vores forforståelse er også at langt hovedparten af de borgere der kommer i berøring med familieafdelingen, er borgere, der har begrænsede ressourcer til at være proaktive og opsøgende. De har ofte behov for at det offentlige stiller op med en eller anden form for hjælp eller løsning på deres aktuelle vanskeligheder.

Frontmedarbejderne i de offentlige forvaltninger er sidste led i implementeringskæde og gennem deres direkte borgerrelaterede arbejde altså det niveau, hvor politik omsættes til konkret handling og service overfor borgerne.

Det sociale arbejdes genstands område er karakteriseret ved, at der sjældent er nogen sikre viden og fuldstændig konsensus om hverken metoder og/eller prioriteringer samt at der

ikke er uanede ressourcer til rådighed. For den enkelte medarbejder betyder det, at det må prioriteres hvad der skal anvendes tid, kræfter og opmærksomhed på samt at sagsbehandlerne kan opleve en evig debat og krydspres omkring deres arbejde (Winter og Lehmann: 112).

En af de udfordringer der er indenfor børne- og ungeområdet er der i følge Serviceloven bliver stillet krav om, at socialrådgiverne skal iværksætte foranstaltninger der kan følges op op i forbindelse med handleplaner. Det er altså en række kvalitet og krav i lovgivningen der kan være en barriere for samarbejdet, da det ikke er muligt at dokumentere eller få "noget konkret" for den ydelse der bliver bestilt af det offentlige. Det ses endvidere som en udfordring, at de frivillige organisationers ydelser ikke er nedskrevet i loven. Der er blandt andet indenfor børne- og ungerådet en lang række fastlagte foranstaltninger jf. § 52, men der er ikke nævnt brugen af de frivillige som et supplement til den foranstaltningstyper der er nedskrevet i Servicelovens § 52.

Det må ligeledes se som en udfordring, hvis socialrådgiverne gør som de "plejer" og ikke er opmærksom på at der er en lang række muligheder indenfor de offentlige sektors mulige ydelser.

Der er måske tale om en uvidenhed og en tendens til at rette foranstaltningerne til så de passer til det sæt af foranstaltningsmuligheder i den offentlige sektor.

Individuelle karakteristika ved frontmedarbejderen

I sagsbehandlingen på børneområdet skal sagsbehandlere foretage en række skøn. Det drejer sig både om skøn i forhold til børns trivsel og udvikling og herunder, et skøn i forhold til, hvornår et barn har et behov for særlig støtte efter bestemmelserne i lovgivningen. Det skøn en sagsbehandler udøver i en børnesag, baserer sig både på egne skøn i forhold til den enkelte borger, men også på skøn fra andre, for eksempel skøn andre fagpersoner har foretaget.

Winter og Nielsen beskriver, at medarbejderne indgår i en såkaldt joint-production. Arbejdet er et resultat af og afhængigt af det med- og modspil, medarbejderne får fra andre fagpersoner og fra med- og modspil fra borgeren. Til grund for vurdering af og forslag til, hvordan et barn eller familie bedst hjælpes, ligger altså en hel række skøn. Alle skøn er foretaget på baggrund af individuelle faglige skøn, personlige ressourcer mm. (Winter og Nielsen, 2008: 111).

Jørgen Dalberg-Larsen fremhæver også, at personlige egenskaber hos medarbejderne har stor betydning for det konkrete arbejdes udførelse. Det kan dreje sig om personlige holdninger til den ene eller anden type klienter eller sociale problemer, evnen til empati, betydning af forskelle i rådgivers og klients sociale baggrund medfører forskel i hvilke sociale aktiviteter, der fører til tilfredsstillelse (Dalberg-Larsen, 2005: 192).

May og Winter anvender begrebet medarbejderstil, som dækker over medarbejdernes individuelle væremåde og attitude overfor borgeren. Stil måles via formalisme, professionel distance og tvangsorientering. Medarbejdernes individuelle stil får altså også betydning for den konkrete udmøntning af en lovgivning, idet nogle medarbejdere vil være meget regelbundne og andre mere tilbøjelige til at bøje regler. Nogle vil inddrage borgerne i egen sag mere end andre (Winter og Nielsen, 2008:123).

I forhold til implementering af et samarbejde mellem den frivillige sektor og den offentlige sektor, har den enkelte medarbejdes holdning til en given lovgivning, derfor betydning for hvad borgeren tilbydes af foranstaltning og om de enkelte medarbejdere indtænker samarbejdet og mulige frivillige tiltag i deres sagsbehandling og i sidste ende: tilbud til borgeren.

Winter og Nielsen beskrivelser af frontmedarbejderens vilje og motivation, kan bruges til at nuancere billedet af udfordringerne ved implementering af politik. Medarbejdernes holdning til en given politik og til ledelsens mål for arbejdet påvirker den konkrete måde, de forvalter en given lovgivning. Det betyder i forhold til den problemstilling vi behandler, at den enkelte frontmedarbejder udøver stor magt i forhold til den konkrete forvaltning af en lov. I Winter og Nielsens beskrivelse af frontmedarbejderens job er, at det ofte er vanskeligt – hvis ikke nærmest praktisk umuligt - at overvåge” (Winter og Nielsen, 2008:111). Det medfører, at den enkelte frontmedarbejder har et meget stort frirum til at handle, som han/hun skønner og har stor frihed til at udvælge i hvilken grad, han/hun opfylder kravene lovgivningen og kan have en adfærd, der afviger fra, hvad der ønskes fra politisk hold. *”Når...en socialrådgiver sidder i samtale med en klient...er der en meget begrænser direkte kontrol af, hvordan skønnet udfyldes. Konsekvensen heraf er, at de kan ”løbe” med politikken, dvs. udvise en adfærd, som afviger fra, hvad den politiske ledelse ønsker” ...”De kan dermed blive de-facto-politikmagere”* (Winter og Nielsen, 2008: 111-

112). Man kan altså sige, at der stadig er stort frirum for sagsbehandleren til, at udfylde skønnet og dermed der er meget begrænsede muligheder for at udøve kontrol hermed.

I Heilmcrone og Schultz artikel *"Større retssikkerhed i socialt arbejde"* henvises til forskning af Marianne Skytte. Marianne Skytte har foretaget en gennemgang af forskningslitteraturen på det sociale område og denne viser, at sagsbehandlere i høj grad ønsker sig et frirum til at handle i, som ligger i forlængelse af Winter og Nielsens beskrivelse af de-facto-politikmageren. "Det fremgår af denne gennemgang, at socialarbejdere helst vil udøve deres faglige skøn uden generende kontrol fra (usaglige) jurister, og at socialarbejderne føler de kender deres brugere, deres problemer og behov og derfor er overbeviste om, hvordan sagsbehandlingen skal køre uden indblanding "udefra". (Heilmcrone og Schultz:12). Heri ligger en stor udfordring i at inddrage frivillige i det sociale arbejde for udsatte børn og unge, idet den enkelte sagsbehandler måske i høj grad vil være optaget af, at gøre som "man synes bedst".

Afværgemekanismer

Frontmedarbejderne kan anvende forskellige afværgemekanismer eller coping-strategier for at håndtere krydspres. Lipsky opererer med begrebet creaming til at forklare, hvilke idealer frontmedarbejdere kan arbejde udfra for at håndtere krydspres. Afhængigt af de enkelte kommuners implementering af et samarbejde med den frivillige sektor, må man forvente, at de administrative og politiske principaler i de offentlige forvaltninger retter fokus på, om og i hvilken grad medarbejderne rent faktisk benytter og henviser borgere til frivillige tilbud. De enkelte medarbejdere kan anvende forskellige strategier for at håndtere dette krydspres. Nogle vil måske anvende succes-creaming og prioritere opgaver, som potentielt har større succes end andre og nogle vil måske prioritere de sager, hvor der foreligger mulighed for at henvise til frivillige tilbud. En sådan prioritering risikerer at ramme, de borgere der har mest brug for hjælp, idet de tilsidesættes til fordel de borgere, der er lettest "at får igennem systemet".

Hvad der motiverer den enkelte frontmedarbejder er interessant, fordi vi ved at opnå viden her evt. også ville kunne være i stand til at sige noget om, hvorvidt en form for adfærd er mere effektiv eller mere ønskelig, i forhold til et ønsket outcome. Samtidig er glæden ved at gå på arbejde er et indviklet, nærmest relativt fænomen.

Idealtypemodellerne social man, economic man og self-fulfilling man hjælper til at se, at mennesker motiveres forskelligt, de udelukker ikke hinanden og hvad der motiverer den enkelte frontmedarbejder afhænger måske også af konteksten. Den pågældende kan tænkes at have forskellige udgangspunkter afhængig af sammenhængen.

Da viden og implementeringsgrad hænger sammen kan principalerne i de offentlige forvaltninger have en særlig interesse i at medarbejderne opnår tilstrækkelig viden indenfor området og i det konkrete for vores problemstilling om heri ligger området og heri om friville tilbud i kommunerne.

Mål-middelrationalet

Weber mener, at mål-middel rationale er et grundlæggende og dominerende træk i den bureaukratiske organisationsform (Guldager:2000,329). Set i et organisatorisk perspektiv er det da også netop det, der danner rammerne for nutidens sociale arbejde i de offentlige organisationer og som nu også er blevet mere udbredt indenfor de frivillige sociale organisationer i form af øget krav om dokumentation og virkning.

Der er ikke noget nyt i debatten mellem værdikonflikterne eller i udfordringerne i, at skabe et samspil mellem de frivillige sociale organisationer og den offentlige sektor.

Udfordringerne ved et samspil har været diskuteret over tid blandt andet under Steinkes etablering af Socialreformen i 1930'erne samt i 1980'erne under Schülter-regeringen, i 1995'erne med Aktivliniens indtog i Socialpolitikken, hvor "hjælp til selvhjælp" tanken blev dominerende i den danske socialpolitik. Aktuelt er debatten sammenkoblet med at økonomien i den offentlige sektor er under pres, at frivillighedsåret i år blev lanceret, og at der sker ny fokusering på Civilsamfundet og at de frivillige organisationer involveres i at løse velfærdsservice.

Der synes fortsat ikke at være enighed om vejen til målene eller enighed i hvordan samspillet mellem den offentlige sektor og det frivillige sociale arbejde skal udføres i forhold til implementeringen. Vejen til målet (samarbejdet) bliver vægtet forskelligt ud fra hvilke rationaler det bliver anskuet ud fra. Det betyder, at målet og midlerne ikke kan betragtes ud fra et sagligt eller rationelt grundlag, da der i feltet både er fortalere og skeptikere overfor staten og kommunerne, der er med til at påvirke samarbejdet set ud fra deres historiske og kulturelle værdier. Vejen til valg af former for samspil og dialog

mellem sektorerne kan i denne optik ses ud fra, at processen og implementeringen tager udgangspunkt i et magt- og interessebaseret grundlag. Vi vil i analysen se nærmere på hvordan der ud fra et konstruktivt perspektiv måske kan skabes konsensus i dialogen mellem de forskellige aktører/sektorer indenfor de rammer der opsat til at indgå et samarbejde.

Mål og værdirationale i samspillet mellem sektorerne på meso niveau

I empirien og forskningen som beskriver udfordringerne i samspillet mellem sektorerne og i faglitteraturen, bliver der ofte peget på, at det er forskellige værdier i sektorerne der adskiller og komplicere samarbejdet.

Her er det relevant at anvende begrebet, der handler om, at den frivillige sektor kan blive "koloniseret", hvis den offentlige sektor ikke respekterer den frivillige sektors særlige karakter og værdier. Hvis det sker vil sektoren blive udvisket (Bundsen og Skov Henriksen,2001:16).

Et eksempel på at den frivillige sektor kan blive undertrykt eller "koloniseret" er hvis den offentlige sektor ikke respektere den frivillige sektors "egenart" og de værdier der er i sektoren.

Det kan ske ved at de lokale kommunale frivillige sektorer er afhængige af den offentlige sektor i forhold til økonomien ved tildelingen af § 18 midler, eller hvis den frivillige sektor ikke har tilstrækkelig indflydelse på egen drift. Derved kan dens overlevelse og ydelser være afhængige af tilskud fra den offentlige sektor (kommunen).

Det står blandt andet beskrevet i undersøgelsen "De frivillige sociale organisationer": "Når der fra det offentlige side bliver stillet krav til opgavens udførelse, og udgifterne til opgaverne betales af det offentlige (Anker,1995:82).

Målrationalitet og legitimitet

Dette kan også perspektiveres til Webers handletype målrationalitet. Det vil sige at de frivillige organisationer er underlagt et handlingsrationale der går på målrationalitet (økonomien) fremfor at handle ud fra et værdirationelt perspektiv, som er en handlingstype, der er et mål i sig selv, og generelt er kendetegnende for den frivillige sektor.

Aktørerne (kommunen og staten) har derfor en mulighed for at påvirke beslutningsprocesser, hvis der handles ud fra en målrational handlen. Det kan have en indvirkning på det frivillige sociale arbejdes særegenhed, og sektoren vil derfor føle at den bliver "koloniseret" (Bundsen og Skov Henriksen,2001:16). De frivillige sociale organisationer skal i højere grad rette deres ydelser ind efter at kunne blive godkendt (legitimere sig selv) og blive berettiget til økonomisk tilskud fra den offentlige sektor og staten. Legitimitet er et centralt begreb i den sammenhæng, fordi det er organisationernes legitimitet, der i sidste ende sikrer, at de overlever som organisationer. De frivillige organisationer kan derfor kun bedømmes på, om de lever op til kommunens krav og om den leverede serviceproduktion lever op til de faglige normer på området.

Dekoblingsstrategi

De modstridende krav (mål-middel) - på den ene side at skulle indordne sig og på den anden side at fastholde sine egne værdier - kan opleves som en konflikt, da de frivillige organisationers kerneaktiviteter er svære at måle, og der kun bliver fokuseret på hårde data og output. Det kan skabe usikkerhed i den frivillige organisation.

Den frivillige organisation kan dog forsøge at løse værdikonflikten ved at forfølge en dekolingsstrategi, hvor den frivillige organisation lader, som om den indordner sig under den formelle struktur med formelle krav og regler, men i virkeligheden udviser en anden adfærd(Hansen:2010,78)

Det vil så sige, at den mening en aktør (de frivillige sociale organisationer) tillægger sin sociale handlen har et rationale der som regel er sammensat af to eller flere orienteringer på samme tid, selvom den ene af rationalerne (de økonomiske) kan være mest dominerende. Som det også ses ud fra Webers perspektiv, kan de strukturelle og historiske omstændighederne ofte byde på blandinger af rationaler, der bringer individet (de frivillige og organisationer) i konflikt med sig selv (Villadsen og Gruber:1997,54).

I den forbindelse kan der argumenteres for at målrationalitet er det højeste (også i forhold til Webers eget hierarki indenfor typologierne), da det er økonomien der rangere højeste og er det mest dominerende rationale i den aktuelle samfundsdebat om frivillige og offentlige sektorer(Collins:2000;49).

Det kan være et paradoks at det er det politiske system (kommunen og staten) som styrer dialogen i relationen til de frivillige sociale organisationer, da det kan blive en udfordring for samspillet mellem sektorerne.

Kommunen opstiller her betingelser for den økonomiske støtte og bruger ressourcerne på at tilgodese de frivillige organisationer, der udøver socialt arbejde på den "rigtige" måde. Vi mener at det er et paradoks, da interessen for frivilligheden synes at bære præg af, at der er en klar nytteorientering fra statens side, i forhold til hvad man kan bruge de frivillige organisationer til og hvilke opgaver de kan påtage sig.

Når det bliver udtalt af regeringen i forbindelse med etableringen af frivillighedsåret at "de frivillige kan noget det offentlige ikke kan", oplever vi at frivilligheden i nogen grad bliver gjort til et instrument og bliver udtalt som et alternativ til den offentlige sektor. Den frivillige sektors arbejde bliver altså et middel til at nå et mål og bliver i denne tanke gjort til et rationelt instrument.

Kvalitetssikring af ydelser

Igennem de seneste årtier er der i stigende grad rettet fokus på det sociale arbejdes effekter og denne udvikling kan forstås ud fra flere forskellige perspektiver. Der kan dels være tale om en naturlig følge af New Public management bølgen og målet om større effektivitet og det konkrete udbytte ved udlicitering, ligesom kontraktliggørelsen af borgeren påberåber sig et behov for evaluering og dokumentation af offentlige indsatser. Denne tænkning lægger sig helt "naturligt" op ad principperne i NPM og udspringer af tanken om evidens, som på samme måde er et princip, der har gjort sit indtog igennem de sidste 20 – 30 år.

Den offentlige sektors traditioner og kultur er præget af normer og logikker, der er underlagt krav til kvalitetssikring og standarder. Den offentlige sektors problemopfattelser og forståelser er indlejret i en bestemt problemopfattelse eller problemforståelse i forhold til de givne mennesker, den givne persongruppe, som overordnet hviler på et menneske- og samfundssyn.

Den offentlige sektor er underlagt konkrete metodeanvendelser, der er standardiserede og hviler på en antagelse om, at de er de bedst egnede til løsning af sociale problemer.

Ekeland stiller sig kritisk overfor den "gyldne standard" og fremfører at der ikke er logisk sammenhæng mellem at påvise at en indsats kan virke og at den virker. Praksis afspejler

ikke den konstruerede situation studier af indsats er foregået i. Problemet opstår når behandlingssituationen i sig selv bliver opfattet som et instrumentelt forhold (ibid: 43). Der kan her drages en parallel til anvendelsen af konkrete metoder i socialt arbejde. Organisationen kan have besluttet at der anvendes bestemte metoder og behandlingssituationen bliver rent instrumentel.

Med kategorisering af klienter og manualisering af behandling forenkles en kompleks virkelighed og medfører at behandleren bliver rigid i gennemførelsen og dermed mindre effektiv, mindre imødekommende og mere defensiv og autoritær (Høgland, 1993, Strupp, 1997 i Ekeland 2005: 41). Ekeland fremfører yderligere en kritik rettet mod, at man sjældent møder den standardiserede patient i praksisfeltet, hvor der er væsentligt at se behandlingen i sammenhæng med både psykologiske og sociale særtræk hos patienten (Ekeland 2005: 37).

Det ses som en udfordring, at den offentlige sektors problemforståelse bygger på en målrationel logik og handlen. Dette står i kontrast til den frivillige sektors indsatser, som tager udspring i de konkrete problemer, som de opstår og ud fra borgerens egen opfattelse og problemforståelse. Man tilstræber ikke en sand viden, og borgeren bliver ikke objektivgjort. Den frivillige sektors problemforståelse bygger på ligeværdighed og værdirationel handlen (Guldager, 2000: 333). Der kan ske en horisontsammensmeltning i mødet mellem borgeren og den frivillige, hvis den frivillige ikke er underlagt styringsinstrumenter. Derimod er mødet mellem borgeren og den offentlige sektor præget af ulighed i magtforholdet.

Partnerskab og ”entreprenørrelationer” som samspilsform

En måde der kan skabes et samspil på i de frivillige og offentlige sektorer er at danne en partnerskabsaftale. En ”partnerskabsaftale” kan på sin vis sidestilles med en markedsgørelse af den frivillige sektor (Bundensen og Henriksen:1996,398).

På det sociale område har man gennem de senere år set flere kommercielle serviceudbydere, der har tilbudt sig og i nogle kommuner har denne udlicitering også fået fodfæste, især indenfor ældreomsorg og daginstitutionsområdet. Lars Skov Henriksen peger på i sin undersøgelse ”frivillige organisationer i dansk socialpolitik”, at det ikke kan

undgås, at denne udvikling også kommer til at påvirke de frivillige organisationer og deres forhold til det offentlige (Bundsen og Henriksen:1996,398).

Som det peges på i undersøgelsen “De frivillige sociale organisationer”: “I disse kontraktligende forhold er det svært at afgøre, om der er tale om en offentlig eller frivillig social indsats, men det er væsentligt at understrege, at en del af de frivillige organisationers aktiviteter foregår i meget tætte relationer med det offentlige”(Anker,1995:82). Den relation mellem sektorerne betegnes af Lars Skov Henriksen som “entreprenørrelationen” Han peger på, at “relationen i visse tilfælde kan udvikle en næsten parasitær karakter, fordi den frivillige organisation udelukkende baserer sin egen overlevelse på indgåelsen af samarbejdsaftaler med det offentlige”. (Klaudi Klausen og Per Selle,1995:257)

At de frivillige og offentlige sektorer indgår i partnerskabslignede forhold blev allerede formuleret i 1930’erne, hvor en lignende debat om samspillet mellem sektorerne fandt sted

De nyligt definerede arbejdsopgaver i 1930’ernes Social Politik, var at de frivillige sociale organisationer skulle koncentrere sig om at løse bestemte “momenter” i forsynen. De skulle løse det personlige, opdragelsen og påvirkningen samt underholdning og opmuntring(Bundsen og Skov Henriksen:2001,383). Denne indsats skulle udføres i et samarbejde mellem den offentlige sektor og gerne med offentlig medfinansiering. Begrundelsen for at disse opgaver skulle ligge hos den frivillige, var netop, at de bedre end det offentlige kunne tage sig af de personlige momenter (Bundsen og Skov Henriksen:2001,382).

Idealet var dengang i 1930’erne at etablerer en arbejdsdeling i forhold til løsningen af konkrete opgaver baseret på et partnerskab. Opfattelsen var at den frivillige sektor og den private velgørenhed havde særlige gode forudsætninger for at arbejde personligt med samfundsnødlidende (Bundsen og Skov Henriksen:2001,383).

Derfor kunne man på daværende tidspunkt se en fremtid, hvor de private organisationer fungerede som “hjælpe-partner” for den offentlige forsyn (Skov Henriksen og Bundsen:2001,383) Det offentliges samarbejde med den private velgørenhed skulle især komme til udtryk ved, at mange af de hjælpeorganer som man opererede med, inddrog private ved udførelsen af de offentlige opgaver. Steincke formulerede, at det partnerskab “ikke havde til hensigt at gøre opgaveløsningen billigere”. “Men samvirket var hensigtsmæssigt, fordi den, der har en indre trang (et kald) til at gøre en hjælpende

gerning, også har forudsætninger for at udføre gerningen på en særlig god måde. Derfor ville det være meningsløst ikke at benytte sig af disse muligheder i arbejdet” (Steincke 1934:3-5)(Bundesen og Skov Henriksen:2001,378).

Steincke udtalelse i 1930'erne er meget let sammenligne med når Benedikte Kiær udtaler “Når regeringen ønsker at sætte fokus på frivilligheden, er det ikke for at spare penge. Det er ikke for at lægge offentlige kerneydelser ud til de frivillige. Og det er ikke for at erstatte de offentlige ansatte med en hær af frivillige.”(Benedikte Kiær)

Rationelle institutionaliserede myter

Det fremgår af årsrapporten fra 2011 “Den frivillige sociale indsats” at en af udfordringerne i forhold til samspillet mellem sektorerne. Det er et væsentlig spørgsmål for de adspurgte kommuner der har deltaget i undersøgelsen. Langt de fleste kommuners vedkommende handler det om helt grundlæggende værdier. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at det handler om værdier i samarbejdssammenhænge. Kommunernes beskriver at en af forudsætningerne for et samarbejde mellem sektorerne er værdier som “respekt, ligeværdighed, accept, tillid, dialog og åbenhed”. Det påpeges endvidere i årsrapporten, at det ligeledes er en vigtig forudsætning, at have kendskab til hinanden og en “klar forventnings- og rolleafstemning”. Det nævnes i undersøgelsen, at kommunerne mener, at det er en hindring for samarbejde, hvis de værdier ikke er til stede (Socialministeriet,2011:41).

Årsagen til at de adspurgte kommuner svare som de gør, kan være at en hindring for samarbejdet måske kan bærer præg af myter om de forskellige sektorer motivation for at samarbejde og hvilke værdier de har indbyrdes og hvad der ligger til grund for et eventuelt samarbejde. Dette kan anskues ud fra et andet begreb og kan perspektivere til at der sker en udbredelse af “rationelle institutionaliserede myter” i og udenfor organisationerne.

Det betyder når fælles fortolkninger og værdier får almen udbredelse, og en regellignende karakter og nærmest opnår en “common sense” status. Det der ikke bliver sat spørgsmålstejn ved og disse fortolknings effekter, som når det bliver udbredt i debatten at den offentlige sektor gør på deres måde og den frivillige sektor kan noget de ikke kan i den offentlige sektor, tales der her ifølge Meyer og Rowan om “institutionaliserede, rationelle myter”(Hansen:2010,88). Denne antagelse er at disse myter spredes gennem imitation i organisationerne og mellem de forskellige organisationer. Og på den måde opnår det almengyldig og en myte lignende status i samfunds debatten.

Mål og værdirationale i samspillet mellem sektorerne på mikroniveau

Vi vil til at starte med belyse hvilke udfordringer der i mødet mellem de frivillige og de professionelle i de to sektorer og endvidere belyse udfordringerne mellem de frivillige og borgerne.

I undersøgelserne og i faglitteraturen er der en forståelse af, at den frivillige sektor historisk og kulturelt bygger på nogle andre principper og værdier end dem der er gældende i den offentlige sektor. De frivillige organisationer er ikke underlagt lov eller regler i mødet med borgerne. Det er derimod den offentlige sektors ansatte, som er ansat til at varetage opgaver som er lovbestemte og derfor repræsenterer et system. I sig selv er dette medvirkende til at skabe en ulige dialog mellem system og borgeren.

I den offentlige sektor er de ydelser der bliver leveret indenfor børne- og ungeområdet jf. serviceloven som hovedregel ikke selv valgt af borgeren, men iværksat fordi der er bekymring for familierne eller deres børn. Borgeren får derfor tilbud om foranstaltninger, fordi de sociale myndigheder vurderer, at der er et behov for at iværksætte hjælp. Hjælpen bliver således iværksat på baggrund af en vurdering i henhold til en lovbestemt ydelse og regelrettet hjælp.

Vi mener, at der er et ubenyttet potentiale i at kunne tilbyde borgerne hjælp fra de frivillige organisationer i form af råd og vejledning til borgeren set ud fra et forebyggelsesperspektiv. Dog giver det udfordringer for den offentlige sektor som er indrettet til dette både lovmæssigt og internt i organisationen. Det kræver at den offentlige sektor skal være parate til at borgeren selv kan vælge til og fra (voice of exit) overfor de kommunale ydelser. Borgeren skal så have en realistisk mulighed for at kunne vælge og benytte sig af en frivillig ydelse i stedet for.

Et eksempel på dette er som Hirst beskriver "*at borgerne via deres frie rationelle valg er i stand til at tilslutte sig til de frivillige organisationer*". Han taler her om "*communities of choice*" og "*communities of fate*". Hirst understreger endvidere, at det frie valg altid indebærer "*freedom of exit*", som skal sikre "*valgføllesskaberne*".

Frivillige ydelser som supplement

Borgerens frie valg, som Hirst beskriver det, kan således ses som en udfordring, hvis borgeren ikke er i stand til at vælge en anden form for ydelse i den frivillige sektor.

Der kan være forskellige årsager til dette. Enten fordi de ikke har de fornødne ressourcer til det eller fordi de ikke er oplyste om, at der er et alternativ til den offentlige sektor. Et

voice of exit kommer også til at indebærer, at den offentlige sektor skal være vidende om ydelseernes eksistens og skal kunne rådgive borgerne om, hvad der er af alternativer til de ydelser der tilbydes i den offentlige sektor.

Som Lars Skov Henriksen udtaler, at han *”ser at den frivillige sektor er ved at bevæge sig fra at være et supplement til det offentlige med fokus på forskelligheden i kvaliteten til at nærme sig et område, hvor der forventes at de frivillige organisationer leverer velfærdsservice. Han mener, at det dog er svært at se lovmæssige ændringer eller andre mærkbare tiltage, som kunne trække flere til det frivillige sociale arbejde”*. Han mener, at det kun er sket med små symbolske markeringer såsom § 18 i lovgivningen, der siger at kommunerne skal sætte et beløb af og indgå i et samarbejde” (socialrådgiveren nr. 15.).

Som det også fremgår af faglitteraturen er det næste skridt måske, at staten kræver en *“tvungen”* frivillig aktivitet gennem lovgivningen eller en *“tvungen”* brug af den frivillige sektor. Som Ulla Habermann også problematisere besidder den frivillige sektor og mødet mellem borgeren og de frivillige en *“egenart”* og en *“ligeværdig dialog”* der skal beskyttes eller opdyrkes, så de frivillige sociale organisationer ikke kommer til at ligne de offentlige organisationer.

Det kan ses som en udfordring hvis staten får en understøttende rolle i forhold til organisationerne og skal fremme frivilligheden ved tvang. I følge Brock medfører den tvungne frivillighed ofte blandede resultater. Men de frivillige organisationer er samtidig bundet af partneraftaler og andre standarder, som ikke fremmer den enkelte borgers frie valg (Habermann:2001;328). Som det også er udtalt i debatten, blandt andet ved iværksættelsen af frivillighedsåret, er der allerede igangsættende tiltag indenfor udviklingen af den frivillige sektor i denne retning.

Det kan også ses som en udfordring, hvis der ukritisk bliver gjort et forsøg på at anvende frivillige ydelser som en erstatning til de offentlige ydelser, da der ikke vil være en ligeværdig dialog mellem de frivillige og borgeren, hvis ydelsen er henvist fra den offentlige myndighed. Hvis borgeren bliver henvist til den frivillige sektor, vil der være et ulige magtforhold mellem de frivillige og borgeren, da borgerne for det første ikke selv har valgt ydelsen og da formålet med ydelsen og mødet mellem den frivillige og borgeren er iværksat ud fra et formål og ikke frivilligt tilvalgt af borgeren.

De "autonome" frivillige organisationer

Det fremgår af undersøgelse, at der er en række af de frivillige organisationer der ikke vil ind i et nærmere samarbejde med kommunerne. De udtaler, at de ikke er interesseret i at blive involveret i det kommunale system, og at de stiller sig tøvende overfor et nærmere samarbejde. De adspurgte frivillige organisationer lægger vægt på at være selvstændige og kunne udføre deres sociale arbejde på deres måde og på deres betingelser. De frivillige organisationer ser netop en sådan frihed som forudsætning for, at de hurtigt kan opfange lokale sociale problemer, og være dem, der tager sig af dem i første omgang.

De frivillige organisationer mener endvidere, at det er vigtigt ikke at blive for påvirket af kommunens holdninger til de sociale problemer. De vil gerne påtage sig opgaver, men de vil ikke pådattes opgaver af den offentlige sektor (Henriksen og Hansen:1999,68).

Denne tilgang kan ses ud fra Lars Skov Henriksens fjerde samspilsrelation som betegnes den "autonome" organisation. Det vil sige, at organisationerne trækker på dens egen uafhængighed, og at deres aktiviteter har karakter af gensidig støtte fra hinanden, hvilket gør at de frivillige organisationer er uafhængige af de offentliges organisationers støtte.

Det kan også ses, som at den frivillige organisation vælger den offentlige sektors indblanding fra, på trods af at der er øget interesse fra den offentlige sektors side for den frivillige sektor. Årsagen til at de frivillige organisationer ikke vil indgå i et samarbejde er at, de ikke ville risikere at miste deres uafhængighed eller autonomi, og fordi de mener, at de risikere at blive koloniseret af den offentlige sektors systemer, magt og bureaukratilogikker.

I undersøgelsen bliver der også peget på, at en række af de adspurgte frivillige organisationer kan se fordele og perspektiver i at samarbejde med den offentlige sektor, men det bliver fremført, at det der er væsentligt for dem er, at et samarbejde skal udvikle sig af sig selv, så det kan opstå "fra neden" (bottom up). Der peges endvidere på at vilkårene for samarbejdet ikke bliver ideelle, hvis det bliver påduttet eller kommer "ovenfra" (top/down) eller hvis de frivillige organisationer skal etableres på baggrund af økonomiske midler (Henriksen og Hansen:1999,68).

Professionelle i de frivillige sociale organisationer

I de nye "spilleregler", som er vedtaget af omsorgsfagenes fagforeninger og de frivillige organisationer, som sammen har lagt rammerne for hvordan et samarbejde mellem sektorerne kan se ud, står blandt andet skrevet: "*det skal ske med respekt for den forskel,*

der er på ansatte og frivillige, hvor ansatte løser de opgaver, der er nedfældet i lovgivningen, og frivillige udfører opgaver af omsorgsmæssig karakter, hvor der ikke kræves visitation eller registreringer”.

Ifølge dette er de frivillige organisationer således tiltænkt at skulle tage sig af opgaver med omsorgsmæssig karakter. Det kan komme til at betyde, at det i fremtiden ikke længere er en del af socialrådgivernes kompetence at udføre den omsorgsmæssige del af det sociale arbejde. Hvis de “bløde” værdier ikke længere er en del af de sociale arbejde kan det forårsage, at relationen til borgeren bliver løsrevet fra konteksten. Måske bliver det sociale arbejde udhulet (koloniseret), så det kun er de skrevne fakta og output, der får værdi, mens det sociale arbejdes kerne, fagligheden og de bløde værdier, kommer mindre i fokus.

Det kan ses som om, at det ikke bliver vægtet særlig højt om socialrådgiveren er god til at skabe en god dialog med borgeren, og at relationen således ikke bliver tillagt særlig stor værdi.

Denne betragtning kan også ses ud fra Webers værdikonservative bekymring om, at de offentlige ansatte bliver ”fagmennesker uden ånd”, og at de ansatte i det sociale system efterhånden bliver fastspændt i ”rationalitetens jernbur”, hvor de følelsesbetonede handlinger bliver opløst i det sociale arbejdes praksis, da disse værdier ikke tjener noget formål, og derfor bliver erstattet af den mål-rationelle handlen (Andersen:1988;27).

Relationen mellem borgeren og den professionelle offentligt ansatte kan således blive mere instrumentel og resultatorienteret på bekostning af de øvrige forhold som generel rådgivning, omsorg, og en god mellemmenneskelig dialog - ”de bløde værdier” - som også kendetegner det sociale arbejdes praksis.

Der er således en risiko for, at relationerne i mellem partnerne bliver løsrevet fra konteksten i det sociale arbejde og at socialrådgiveren mister helhedssynet.

Det kan medføre, at vurderinger bliver lavet uden den mellemmenneskelige dialog og kan blive reduceret til midler til opnåelsen af målene (afslutte sagen), og det ikke er de bløde værdier og den medmenneskelige relation, der har nogen værdi i sig selv i det fremtidige sociale arbejde (Bjørn, 2010; 25).

Professionsbegreb

Det kan også betragtes som det direkte modsatte af professionaliseringsbegrebet. Socialrådgiveren anskues normalvis som en ”fagprofessionel” rationel aktør, som i kraft af sin uddannelse i socialt arbejde og viden om sociale problemer vil kunne være i stand til at

vurdere og træffe beslutninger i arbejdet (Dahler-Larsen:2000;48). Men hvis den offentlige sektor oftere er drevet af en mål-rationel tænkning (besparelser og effektivt), kan det begrænse de professionelle aktørers muligheder for at udvikle viden og handle ud fra deres faglighed. Det kan medføre, at socialrådgiverne med tiden bliver ”af professionaliseret” og selv kommer til at betragte borgerens sociale problem som teknisk og underligger sig eller tilegner sig den mål-middel rationalitet, der er i organisationen.

Dette kan også ses i lyset af, at omsorgsprofessionerne der arbejder indenfor det sociale arbejde i den offentlige sektor oprindeligt udspringer af det frivillige arbejde (filantropien og græsrodder). Det kan således være at der er en årsag til, at det overhovedet bliver diskutere, om det er muligt at involvere frivillig arbejde indenfor det sociale arbejde i samspil med professionelle. Forklaringen kan være, at det er fordi de klassiske professioner for eksempel advokater og læger har en beskyttet monopol på udøvelse af deres bestemte jobfunktioner. De semi-professionelle omsorgsfag har derimod ikke har monopol på udøvelse af velfærdsopgaver. Professionernes funktioner og faglighed er præget af en faglig tradition og en praktisk funderet kunnen frem for videnskabelig viden. Velfærdsprofessionerne hviler derfor på en række værdier og ideer, som udgør professionens rationale og ideologi (Ejrnæs:2010,75). De professionelle udfører et arbejde, der er vanskeligt at måle og arbejdsprocessen er svær at kontrollere og dokumentere. Derfor er det nemmere at erstatte omsorgsprofessionerne når der ikke er monopol på arbejdskraften.

Professionernes accountability

Peter Sommerfeld har ligeledes diskuteret, hvorfor evidens-paradigmet har succes. Han knytter tendensen til professionernes udvikling og peger på, at kravet om viden er forbundet med professionaliseringsprojektet. Professionerne er en af drivkræfterne bag rationalisering gennem brug af viden. Efterhånden som vores viden bliver mere og mere differentieret og kompleks, bliver vi opmærksomme på flere og flere problemer. Det betyder, at ved at løse nogle problemer, skabes andre. Disse kan være mere komplekse, fordi vi både udvikler vores viden, og vores muligheder for at beskrive casens strukturer på en mere differentieret og kompleks måde. Det moderne samfund sættes under pres af de reflektive processer: deres succes bliver også deres problem på grund af den kontinuerlige proces af problemløsning og problemskabelse (Sommerfeld 2005: 11).

Sommerfeld peger på, at der kan sættes spørgsmålstejn ved, om institutionerne er i stand til at løse problemerne effektivt, og om befolkningen kan stole på dem. Hans pointe er, at udviklingen af det moderne samfund skaber en hvirvelvind af sociale forandringer og en konstant mangel på legitimitet for de moderne institutioner, fordi moderniseringen i sin essens inkluderer refleksioner omkring den samfundsmæssige orden, som moderniseringen selv har skabt. Derfor er legitimitet en essentiel ressource for moderne institutioner. Det politiske system skal producere svar og løsninger, men har kun kort tid og lokale muligheder (Sommerfeld.: 13).

Denne legitimitetskriser i det politisk administrative system bliver således besvaret med evidensstankegangen: *"You are right, you can't trust them (the professions) but we (the political system) will take care that they improve the quality of their services ..improve the outcome of their problem-solving processes, so you can trust us."* (Sommerfeld 2005: 17). Legitimitetskrisen er løst gennem det politisk/administrative systems påstand om kompetence til at styre mod bedre løsninger og håndtere professionernes legitimitetsproblemer. Kommunikationen mellem professionerne og deres sociale og politiske omgivelser ændres dermed fra tillid til pålidelighed (accountability), som er et økonomisk begreb, der skaber mulighed for ekstern kontrol gennem måling Sommerfeld.: 17). Dette, mener han, er grundlaget for, at evidens og dokumentationstankegangen har haft fremgang.

Styringsteknologier og øget professionalisering af de frivillige sociale organisationer

Der er en tendens til, at der er ved at ske en øget professionalisering af de frivillige og de frivillige sektorer. Udfordringerne ved dette er at mødet mellem den frivillige og borgeren ikke længere i samme grad er præget af en *"ligeværdig dialog"* og *"mellemmenneskelig relation"*, som ellers har været kendetegnet ved den frivillige sociale organisation.

Den øgede professionalisering af sektoren gør, at der er grænser for, hvem der kan være frivillig. Der skabes derved også en ulige dialog mellem partnerne. Dette understøttes blandt andet af Habermas kritik af hermeneutikken, hvori han peger på at en menneskelig interaktion ikke kan reduceres til blot og bar dialog og sproglighed. Habermas er ikke enig med Gadamer i, at dialogen altid er en ligestillet samtale mellem to jævnbyrdige partnere. Habermas mener, at en samtale ligeledes er præget af magtspil, ideologi og at den kan virke undertrykkende.

Relationen mellem den frivillige og borgeren er ikke præget af en renhed og en lige dialog. Formålet i det frivillige arbejde ændrer således karakter. Det er nemlig gensidigheden mellem parterne der er afgørende hvis relationen i frivilligt socialt arbejde skal kunne fungere. Ændringen af karakteren og formålet kan betyde at det åbner op for en mulighed for, at den, der giver, og den der modtager, kan bytte roller i relationen, hvilket er en meget sjælden dimension i socialt arbejde. Hvor det ofte er rådgiveren der kommer til at stå som den der har magten og der er ulige dialog grundet viden og magten.

Men hvis gensidigheden i relationen mellem den frivillige og borgeren er et vigtigt element i det frivillige sociale arbejde, og det kun er en gensidighed kan ophæve herredømmet og genoprette ligeværdigheden mellem partnerne, vil det ikke kunne fungere hvis der ikke er gensidighed i relationen som der ellers er i frivillige socialt arbejde (Habermann:2001,253).

Kapitel 4

Vi indleder kapitlet med vores konklusion på problemformuleringsspørgsmålene. Derefter følger vores perspektivering, hvor vi reflekterer over specialets generaliserbarhed samt fremtidige tiltag. Til slut følger Abstract.

Konklusion

Vi har i dette speciale ønsket at undersøge, hvordan den offentlige sektor og den frivillige sektor kan samarbejde om at løse sociale vanskeligheder hos udsatte børn og unge samt deres familier, på en måde så det bedste fra begge sektorer forenes. Vores motivation har været at udforske mulighederne for, hvordan den frivillige sektor kan være med i forebyggelsen af sociale problemer.

Vi havde en forforståelse af, at den politiske interesse for at inddrage den frivillige sektor i et samarbejde med den offentlige sektor var udsprunget af knappe økonomiske ressourcer og behovet for fleksible løsninger, og at civilsamfundet rummer nogle potentialer, som det offentliges organisering ikke kan honorere grundet standardiserede løsninger.

Vi har undersøgt, hvilke udfordringer der er i forhold til at kunne forankre det frivillige arbejde i et samarbejde med den offentlige sektor. For at kunne finde ud af hvilke udfordringer, der er, har vi anvendt implementeringsteori, da denne beskriver processen fra dagsordensfastsættelse til en given politik møder borgeren, og den tager højde for omverdenens indflydelse på implementeringsprocessen.

Undersøgelsen viser, at policy-designet og de tilhørende politikinstrumenter har stor påvirkning på præstationer og effekt og på hvilke incitament de enkelte kommuner har for at implementere civilsamfundsstrategien. Policy-designet i civilsamfundsstrategien efterlader et stort spillerum for de politiske og administrative beslutningstagere i de enkelte kommuner til at fortolke og udforme politikken efter lokale forhold og interesser. Heri ligger en risiko for, at civilsamfundsstrategien ikke eller kun delvis bliver implementeret og forankret i et samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor.

Som led i statens lancering af civilsamfundsstrategien og frivillighedsåret, er der tildelt økonomiske ressourcer både til den offentlige og frivillige sektor som incitament for implementering. Men der kan være en risiko for, at projekter og alle de nye tiltag ophører,

når det økonomiske tilskud bortfalder, og det er en udfordring for forankring af et samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor, idet der ikke er kontinuitet i samarbejdet over tid. Hvorvidt der bliver skabt ”commitment” og kapacitet hos implementeringsaktørerne og målgruppen er afhængigt af hvilket rationale og hvilke politiske interesser, der lokalt handles ud fra.

Kommunerne anbefales at udarbejde en frivilligpolitik, men der er intet krav om det og ej heller ikke fastlagte retningslinjer for, hvad den skal indeholde, eller hvem der skal medvirke i udformningen. Undersøgelser viser, at en stor del af de danske kommuner rent faktisk har udarbejdet en frivilligpolitik, men elementerne der indgår er de samme og ordlyden i dem er ofte ens. Det kunne tyde på, at kommunerne søger at opretholde legitimitet ved at honorere omverdenens krav om bestemte idealer og forestillinger. I så fald er der tale om ”symbolpolitik” og målrational handlen fra kommunernes side. Det er lignende omstændigheder der gør sig gældende omkring frivilligråd, som kan forstås som et officielt råd, men ikke et egentlig lovpligtigt samarbejdsorgan. Frivilligråd udgør en reel mulighed for at kunne etablere et samarbejde mellem den frivillige og den offentlige sektor, men der er heller ikke i dét nedfældet retningslinjer for, hvem der skal sidde i et sådant råd.

Der er det ikke taget højde for, at der er forskel på mobilisering af ressourcestærke og erhvervsaktive kræfter i de enkelte kommuner. Visse kommuner har således mange ressourcestærke borgere, mens andre har en overvægt af borgere, der er udenfor arbejdsmarkedet og ikke er inkluderet i lokalsamfundet.

Udfordringen i at forankre den frivillige sektor i et samarbejde med den offentlige sektor er afhængig af den enkelte kommunes organisering og ydelseskatalog samt af frontmedarbejderens egen vilje og motivation til at implementere en politik. Frontmedarbejderens holdning til den frivillige sektors ydelser har stor betydning for gennemsigtheden i hvilke muligheder, der er for støtte. Hertil skal også lægges frontmedarbejderens viden og indsigt i det frivillige sociale arbejdes muligheder og tilbud. De frivillige sociale ydelser kan komme til at udgøre en erstatning i stedet for et supplement til de offentlige foranstaltninger, hvis frontmedarbejderen anvender succes-creaming som afværgemekanisme for at håndtere et krydspres, og i stedet henviser

borgeren til frivillige tilbud for at prioritere opgaver hurtigere frem for at anvende kommunale foranstaltningsmuligheder, uden hensyntagen til kompleksiteten i borgeren problemer.

Det kan være et paradoks, hvis det er kommunen og staten, som styrer dialogen i relationen til frivillige sociale organisationer, idet det ofte er kommunen og staten, som opstiller betingelser for tildeling af økonomisk støtte. Kommunen har derved mulighed for at tilgodese de frivillige aktører, som lever op til og udfører socialt arbejde på den ”rigtige måde”. Interessen for den frivillige sociale sektor bærer derved præg af nytteorientering og målrationalitet i forhold til, hvilke opgaver de frivillige sociale organisationer skal påtage sig. På den måde koloniserer den offentlige sektor den frivillige sektor, som risikerer at miste sin egenart. Samtidig kan de modstridende krav om på den ene side at skulle indordne sig, og på den anden side at fastholde sine egne værdier opleves som en konflikt, da de frivillige organisationers kerneaktiviteter er svære at måle. Den frivillige organisation kan dog forsøge at løse værdikonflikten ved at forfølge en dekolingsstrategi, hvor den frivillige organisation lader som om, at den indordner sig under en formel struktur med formelle krav og regler, men i virkeligheden udviser en anden adfærd.

Der er sket en øget professionalisering af den frivillige sektor, og derfor er mødet mellem den frivillige og borgeren ikke længere i samme grad præget af en ligeværdig dialog mellem to jævnbyrdige parter og af den mellemmenneskelige relation, som ellers har været kendetegnet ved den frivillige sektor. Den øgede professionalisering af sektoren gør, at der er grænser for, hvem der kan være frivillig, og det er en udfordring både i forhold til intentionen i civilsamfundsstrategien, om at hver anden voksne dansker skal være frivillig i 2020, og i forhold til at den frivilliges rolle kommer til at minde om den offentlige sektors ansatte. Gensidigheden i relationen mellem frivillig og borger mindskes herved.

Jo mere professionaliseret den frivillige sektor bliver, jo større er muligheden for, at kan der opstå konflikter internt i organisationen, fordi den frivilliges handlen bygger på et normativt motiv om at gøre noget godt for andre, og den frivillige organisations motiv bevæger sig mod målrationalitet. Herved risikeres, at den frivillige sektor koloniserer sig selv og går mod “frivillighed uden ånd” og at de frivillige efterhånden bliver fastspændt i “rationalitetens jernbur”. De værdier der oprindeligt var i den frivillige sektors praksis,

bliver erstattet af målrationalitet, på samme måde som det har været tilfældet i det sociale arbejdes praksis. Den offentlige sektors traditioner og kultur er præget af normer og logikker, der er underlagt krav til kvalitetssikring og standarder. Sektorens problemopfattelser og forståelser er indlejret i de foranstaltninger og tilbud til borgerne.

Civilsamfundsstrategien kan også ses som udtryk for ”governmentality”, hvilket forudsætter, at alle borgere har de fornødne ressourcer til at tage ansvaret for deres eget såvel som andres liv og foretage rationelle valg, og derudover er i stand til at tilslutte sig eller opbygge de lokale netværk, der er behov for.

Perspektivering

Vi mener at specialet udgør et betydningsfuldt bidrag til at belyse og diskutere udfordringerne ved et samarbejde mellem den frivillige og den offentlige sektor. Generaliserbarheden kan mest af alt beskrives ved naturalistisk generaliserbarhed, da vores empiriske materiale bygger på casestudier og kvalitativ forskning indenfor vores problemfelt. Ud fra analysen af empirien er der ingen entydige konklusioner på hvordan et samarbejde kan implementeres, men vi mener at det er vigtigt at lade sig inspirere af begrebet *gensidig kolonisering*, som ikke nødvendigvis udgør en trussel, men i stedet kan fungere som gensidig inspiration.

Vi forbeholder os også at være tro mod den hermeneutiske forskningsmetode og ikke komme med standardiserede løsninger, idet vi mener at implementeringssuccesen kan være forskellig fra kommune til kommune alt afhængigt af den konkrete kontekst. Men vil dog pege på nogle generelle forhold, der kan medvirke til styrkelse af samarbejdet mellem de to sektorer

I konklusionen har vi redegjort for, at den offentlige sektors styringsrationale er ved at brede sig til dele af den frivillige sektor. For at den frivillige sektor på sigt kan udgøre et supplement til den offentlige sektor og stadig bevare sit værdirationale samt fastholde de frivilliges motiv til at udføre frivilligt arbejde, ser vi et behov for nytænkning og forandring.

Der er behov for fleksible bevillingsstrukturer, sådan at opsporede behov hurtigt kan omsættes til konkret handling med udgangspunkt i borgernes egne opfattelser af, hvad der

skal til for at løse vanskelighederne lokalt. Det kunne løses ved at udlægge bevillingskompetencen til det kommunale frivilligråd, som derudover skal have godkendelses- og tilsynsforpligtigelsen. Rådet skal være lovpligtigt og bestå af både en kommunal frivilligkoordinator samt af repræsentanter for den frivillige sektor og brugere. For at der kan skabes en ligeværdig dialog, skal der være åbenhed for forskellige værdier, som de respektive medlemmer repræsenterer.

Abstract

In this thesis we have examined how the public sector and the voluntary sector can collaborate to solve social problems affecting vulnerable children and their families in a way which combines the best of both sectors. Our motivation has been to explore the possibilities of how the voluntary sector can help in the prevention of social problems. This study is based on the assumption that the political interest in involving the voluntary sector in a collaboration with the public sector arose as a result of scarce economic resources and the need for flexible solutions, and that civil society holds some potential which the public sector can not meet due to standardised solutions.

We have examined the challenges inherent in anchoring voluntary work in a collaboration with the public sector. As part of the states launch of the civil society strategy and the year of volunteering, financial resources have been allocated both to the public and voluntary sectors as incentive for implementation. However, there may be a risk that projects and all new action will cease together with the financial subsidies, and that is a challenge for the anchoring of a collaboration between the public and the voluntary sector, as this will result in a lack of continuity in the collaboration over time.

A challenge to anchoring the voluntary sector in a collaboration with the public sector is dependent on the individual council's organisation and catalogue of services, as well as the visible/front employee's own will and motivation to implement a policy. A front employee's attitude to and knowledge of the voluntary sector's services are of great importance to transparency in the opportunities available for support.

There has been an increased professionalism of the voluntary sector and as a result the meeting between volunteers and citizens is no longer in the same way marked by an equal dialogue between two equal parties, and interpersonal relations, which have otherwise been the a characteristic of the voluntary sector. The increased professionalism of the sector has resulted in there being limitations to who can be a volunteer.

The civil society strategy can also be seen as an expression of "governmentality", which requires that all citizens have the resources to take responsibility for their own and for other's lives and make rational choices. In addition to this, citizens are required to join or build the local networks which are needed

Litteraturliste

- Bauman, Zygmunt (2001): *Modernitet og Holocaust*. 2. udgave, Hans Reitzels Forlag
- Collins, Randall (2000): *Max Weber – personen og forfatterskabet*, Hans Reitzels Forlag A/S København
- Ejrnæs, Morten, *Teori og empati – faglighed i relationsprofessionerne i At forstå det sociale*, Akademisk forlag, redigeret af Michael Hviid Jacobsen & Keith Pringle
- Ejrnæs, Morten, Jens Guldager (2004): *Sociologi og socialt arbejde* Danmarks forvaltningshøjskoles forlag
- Ekeland, Tor-Johan (2005): *Kvalitetssikring eller instrumentalistisk fejlgreb I: Social Kritik*, nr. 102, 17. årgang, København, Selskabet til fremme af social Debat.
- Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olsen (red.)(2004): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*. 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag
- Guldager, Jens (2000): *Nogle tanker om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes metoder*. Socialvetenskaplig tidsskrift nr. 4
- Gruber, Thomas og Villadsen, Kaspar (1997): *Kvalitet i det frivillige sociale arbejde*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Steen Juul (2010): *Professionelle i velfærdsstaten* Hans Reitzels Forlag 1. udgave, 1 oplag
- Henriksen, Lars Skov og Bjarne Ibsen, red., (2001): *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*, Center for frivilligt socialt arbejde, Odense Universitetsforlag.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Jan Thorsvik (2008): *Hvordan organisationer fungerer*, 2. udgave, Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen (red.) (2005): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. 1. udgave, Aarhus Universitetsforlag

Jørgensen, Jørgen Beck og Preben Melander (1999), *Livet i offentlige organisationer*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Konnerup, M. (2005): *De gode viljers utilstrækkelighed - virkning, evidens og socialt arbejde*. I Synnöve Ljunggren: *Empiri, Evidens, Empati* - Nordiska röster om kunskapsutvikling i socialt arbejde. NOPUS

Kvale, Steiner (2004): *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, 1. udgave, 8.oplag, Hans Reitzels Forlag, København 1997.

Levine, R. og M. Fink (2006): *The case against evidence based principles in psychiatry*. Medical Hypotheses(67)

Majgaard, Klaus, *Slip paradokserne løs! Laboratorier for ny offentlig styring*. Økonomistyring og Informatik - 24. årgang (2008/2009) nr. 3.

Marthinsen, E. (2004): *'Evidensbasert' - praksis og ideologi*. Nordisk Socialt Arbejde 24(4)

Melander, Preben (red.) (2008), *Det fortrængte offentlige lederskab - Offentlig ledelse efter New Public Management*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 9 -37.

Meyer, J.W. & B. Rowan (1977)(1991): *“Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”* i Powel, V.W & P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press

Mik-Meyer, Nanna og Kasper Villadsen (2007): *Magtens former*, 1. udgave, Hans Reitzels Forlag.

Møller, Iver Hornemann og Jørgen Elm Larsen, red. (2011): *Socialpolitik*, 3. udgave, Hans Reitzels Forlag

Nilsson, Roddy (2009). *Michel Foucault – en introduktion*, 1. udgave, hans Reitzels Forlag.

Nissen, Maria Appel og Simon Skovgaard Møller (2006): *Når virkeligheden ikke altid er evident*. I ”Uden for Nummer”, nr.12, 7. årgang

- Rieper, O. og H. Foss Hansen (2007): *Metodedebatten om evidens*. København. AKF.
- Simons, H. (2004): *Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice*. Evaluation 10(4)
- Sommerfeld, P. (2005): Introduction. In P. Sommerfeld: *Evidence-Based Social Work - Towards a New Professionalism?* S. 7-31. Bern: Peter Lang AG.
- Webb, S.A. (2001): *Some Considerations on the Validity of Evidence-based Practice in Social Work*. British Journal of Social Work(31)
- Weber, Max (1971) ”*Magt og bureaukrati*” Gyldendal Nordisk Forlag
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008): *Implementering af politik*, 1. udgave, Academica – et forlag i Gyldendal Akademisk.
- Villadsen, Kasper, Thomas Gruber og Steen Bengtsson (1998): *Socialpolitiske strategier – på tværs af frivillige og offentlige organisationer*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Åkerstrøm, Niels Andersen (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*. Hans Reitzels Forlag.
- Åkerstrøm, Niels Andersen og Niels Thyge Thygesen (2004): *Styringsteknologier i den selvudsatte organisation* i Grus nr. 73
- Åkerstrøm, Niels Anderssen, Kim Esmark og Carsten Bagge Laustsen (2005): *Socialkonstruktivistisk analysestrategi*, 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag

Internetsider

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/09/st15/st15658.da09.pdf>

<http://www.mit.ps.au.dk/magtudredningen/>

<http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/495/Civilsamfundsstrategi.pdf>

Undersøgelser

Anker, Jørgen (1995): *De frivillige organisationer*, Socialforskningsinstituttet.

Bundsen, Peter og Lars Skov Henriksen (2009): *Frivillige organisationer i historisk belysning*, Sociale perspektiver (red) af Søren Kristiansen. Forskningsgruppen Arbejds-og Levemiljøer Aalborg Universitet

Frivilligpolitikker og samarbejde – midtvejsudgivelse (2009): *Udviklingsprojekt for samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner*. Udgivet af Center for frivilligt socialt arbejde

Hansen, Finn (1997): *Finansiering af frivillige sociale organisationer i Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund* Bilagsdel. Udvalget om frivilligt socialt arbejde, Socialministeriet.

Henriksen, Claus S og Finn Kenneth Hansen (1999): *Samspil mellem frivilligt socialt arbejde og kommunerne - en erfaringsopsamling på servicelovens § 115*, CASA.

Koch- Nielsen og Lars Skov Henriksen (2005): *Frivilligt arbejde - den frivillige indsats i Danmark*. København, Socialforskningsinstituttet.

Larsen-Dahler Peter (2004) *"Evaluering og Magt" Magtudredningen*, Institut for statskundskab

Den frivillige sociale indsats. Årsrapport 2010. Udarbejdet af Center for frivilligt socialt arbejde for Socialministeriet. 2011

Artikler

La Cour Anders *Frivilligt socialt arbejde er under pres* i Dagbladet Politiken fra den 03.05.2008 artikel-id e0ff5a50

Bjørn, Runa, ”handleplaner som styrings- og evalueringsværktøj – for borgerens eller for statistikkens skyld? I ”uden for nummer” Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde. 11. årgang, nr. 21.2010

Guldager Jens, ” Nogle tanke om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes metoder” i Socialventerskaplig tidsskrift nr. 4. 2000

Fælles: Problemstilling, problemfelt, problemformulering, konklusion og perspektivering

Louise: side10-12, 16-18, 22-24, 28-30, 34-36, 40-42, 46-48, 52-54, 58-60, 64-66, 70-72, 76-78, 82-84, 88-90, 94-96

Dorte: side 13-15,19-21, 25-27, 31-33, 37-39, 43-45, 49-51, 55-57, 61-63, 67-69, 73-75, 79-81, 85-87, 91-93, 97-100