



Civilsamfundet i Norden

Indsigter fra otte nordiske
forskere om civilsamfundets
rolle på velfærdsområdet

Civilsamfundet i Norden

Indsigter fra otte nordiske forskere om
civilsamfundets rolle på velfærdsområdet

Et vidensgrundlag udarbejdet i forbindelse med
Nordisk topmøde for civilsamfund 2021.

Vidensgrundlaget er finansieret af Nordisk Ministerråd



Civilsamfundet i Norden

Indsigter fra otte nordiske forskere om
civilsamfundets rolle på velfærdsområdet

Et vidensgrundlag udarbejdet i forbindelse med
Nordisk topmøde for civilsamfund 2021

Maj 2021

Mette Hjære, Birgitte Urban Nielsen og
Malthe Lindholm Sørensen
Center for Frivilligt Socialt Arbejde

Frivillighed.dk
info@frivillighed.dk

ISBN: 87-90440-45-5

Grafisk tilrettelæggelse og layout:
Lindhardt-krull.dk

Publikationer fra Center for Frivilligt Socialt
Arbejde kan frit citeres med tydelig angivelse af
kilden.




Indhold

Om Vidensgrundlaget	6
På tværs af de nordiske civilsamfund	8
Danmark	14
Finland	20
Færøerne	24
Grønland	28
Island	32
Norge	36
Sverige	40
Åland	44
Fodnoter	48

Om Vidensgrundlaget

Vidensgrundlagets overordnede formål er at skabe et videnskabsmæssigt fundament for det Nordiske Topmøde for Civilsamfund 2021. Topmødet skal udforske og debattere civilsamfundets engagement i udviklingen og styrkelsen af det nordiske velfærdssamfund, og hvordan man kan realisere den fælles nordiske prioritering af et socialt bæredygtigt Norden. Et særligt fokus for topmødet er gruppen af udsatte voksne samt unge på tærsklen til voksenlivet. Dvs. at det er civilsamfundet på det *frivillige sociale* område, der er omdrejningspunktet.



I Vidensgrundlag præsenterer vi dette civilsamfund i de nordiske lande og selvstyreområder: Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland. Mere konkret giver vi et overblik, og lille indblik, i de respektive landes civilsamfund – set i relation til det omgivende velfærdssamfund – samt i de frivillige sociale organisationer og foreningers rammer og muligheder for at styrke den sociale sammenhængskraft i de nordiske lande.

Til at bistå med dette helikopter-overblik, har vi allieret os med centrale samfundsforskere fra hvert af de nordiske lande. Det er forskere med indgående kendskab til civilsamfundet og den frivillige (sociale) sektor, og med afsæt i egne og kollegers forskningsviden giver de deres bud på:

- Civilsamfundet rolle og legitimitet, også historisk set
- Velfærdsmixet, dvs. hvordan er velfærden tilvejebragt mellem stat, marked og civilsamfund
- Hvordan civilsamfundsorganisationerne bliver finansieret og støttet
- Civilsamfundet potentialer og udfordringer.

De otte nordiske forskere er alle blevet interviewet (online) ud fra samme spørgeguide, men det er naturligvis forskelligt, hvilke perspektiver de fremhæver – det vil være formet af den konkrete nationale kontekst og temaernes relevans i det pågældende land.

Endvidere er der også forskel på, hvilke begreber, der anvendes, men for at man, som læser, kan genkende den måde, området bliver beskrevet på, har vi valgt at bibeholde variationen i sprogbruget og begreberne. I nogle lande taler man fx om *ideelle* organisationer, mens andre bruger begreber som *civile* organisationer, *frivillige* organisationer eller *nonprofit* organisationer. Endvidere omtales også kooperativer, socialøkonomiske virksomheder og selvejende institutioner. Fælles for alle dem er, at de er en del af den måde, civilsamfundet organiserer sig på og varetager velfærdssopgaver.

Vidensgrundlaget er bygget op af de otte landeafsnit. De består først og fremmest af de nordiske forskerstemmer, og hvor der har været tilgængelige data, har vi desuden tilføjet en række civilsamfundsinformationer.

Vidensgrundlaget er udarbejdet af Center for Frivilligt Socialt Arbejde indenfor rammerne af partnerskabet bag Nordisk topmøde for civilsamfund 2021, og med sparring fra Tænketanken Mandag Morgen.

Vidensgrundlaget er finansieret af Nordisk Ministerråd.

På tværs af de nordiske civilsamfund

Civilsamfundene i Norden - Danmark, Finland, Færøerne, Grønland, Island, Norge, Sverige og Åland – har mange ligheder, men de er naturligvis også forskellige. På baggrund af interviewene med de otte forskere fra hvert af de nordiske lande som dette Vidensgrundlag bygger på, trækker vi neden for nogle af lighederne og forskellene frem. I tabellen bagerst præsenterer vi dem i oversigtsform. Der er ikke tale om udtømmelige lister og beskrivelser, men et udpluk af de temaer, som er blevet drøftet i interviewene.

Civilsamfundets legitimitet og roller

Civilsamfundet nyder generelt stor legitimitet i Norden. Der er bred opbakning fra politisk side og fra befolkningen, og både de frivillige organisationer og de frivillige værdsættes for deres engagement og evne til at tage sig af sårbare og udsatte mennesker.

Fælles for de nordiske civilsamfund er også, at de er tæt forbundne til de nordiske velfærdsstater. Historisk er mange landes velfærdssamfund udsprunget af civilsamfundet, og der har været et tæt parløb om at tilvejebringe velfærd for borgerne. På dele af det sociale område har civilsamfundet igennem tiderne overdraget opgaven til det offentlige, mens andre opgaver er forblevet i civilsamfundet. Selvom de nordiske velfærdssamfund med lidt variation er opbygget efter den universelle velfærdsmodel, hvor det er staten og den offentlige sektor, der i udgangspunktet sørger for borgerne og finansierer velfærden, er der forskel på, hvordan denne velfærd og ydelserne bliver leveret, og hvilken rolle som civilsamfundet spiller heri.

Her er det ikke nødvendigvis det enkelte land, som er determinerende for rollen, men også hvilket (samfunds)område som civilsamfundet er aktiv på. I både Danmark, Finland, Færøerne, Island og Åland har civilsamfundet en serviceleverandør-rolle, dvs. de løser opgaver på fx misbrugs-, ældre-, daginstitutions- eller sundhedsområderne. En vigtig og meget grundlæggende og traditionel rolle, der fremhæves i flere af de nordiske lande, er advocacy eller fortalerrollen, hvor civilsamfundet varetager og taler bestemte gruppers interesser. Det bliver fx fremhævet i Danmark og på Åland.

Tendenser ved velfærdsmixet


De offentlige institutioner er de gennemgående velfærdsleverandører i alle de nordiske lande. Men der er forskelle i velfærdsmixet på tværs af landene. I Finland karakteriseres velfærden som "big business", hvor civilsamfundsorganisationerne konkurrerer med private virksomheder om at levere velfærdsydelser, som det offentlige sender i udbud. Samme tendens ses i Sverige, hvor politiske reformer har givet kommunerne mulighed for at skabe konkurrence på velfærdsområdet, hvilket har medført en kommercialisering af velfærden.

Danmark har mange 'selvejende institutioner' på det sociale område, som gennem driftsoverenskomster med det offentlige varetager serviceopgaver, fx drift af bosteder for udsatte borgere, krisecentre og lignende. Den samme tendens ses på Island, som har tradition for, at store dele af velfærden leveres af nonprofit organisationer finansieret af staten. Her er dog ikke tale om selvejende institutioner som i Danmark, men fællestrækkene ved de danske selvejende institutioner og de islandske nonprofit organisationer er, at de drives af professionelt, lønnet personale, med ingen eller meget lidt brug af frivillig arbejdskraft.

I Grønland er der ikke tradition for, at civilsamfundet varetager velfærdsopgaver. Dog peger en ny "cross-over"-tendens på, at nogle initiativer, fx varmestuer, der tidligere var offentlige opgaver, i dag bliver varetaget af civilsamfundet. Der er også eksempler på sociale initiativer, som iværksættes af større fonde. Dog ofte med henblik på, at det offentlige skal overtage initiativerne og fortsætte driften, når fondsmidlerne udløber. I Norge er traditionen, at det offentlige både finansierer og leverer velfærdsydelserne. Dette er også overvejende tilfældet på Færøerne, med undtagelse af rusmiddel- og rehabiliteringsområdet, hvor civilsamfundsorganisationer løser opgaven. På Åland ses en nyere tendens til flere tværsektorielle samarbejdsformer mellem civilsamfundet, private virksomheder og offentlige organisationer. Eksemplerne dækker både over formaliserede partnerskaber og uformelt samarbejde, hvor parterne deler alt fra kontorfællesskaber, viden, erfaringer og know-how. Udviklingen går dog i retning af formalisering og væk fra de mere uformelle og personafhængige relationer mellem aktørerne fra de tre sektorer.

Finansiering af civilsamfundets aktiviteter

Det har formodentligt betydning for den måde de nordiske civilsamfund på velfærdsområdet opnår finansiering på, at de netop befinder sig i velfærdsstater. For det offentlige er for mange af landenes vedkommende en vigtig – og ofte den vigtigste – finansieringskilde. Der er lidt forskel på, hvorledes de udmøntes: I Danmark, Norge og Sverige er der offentlige ansøgningspuljer, mens Island taler om



offentlige legater samt et kontraktbaseret samarbejde, hvor ydelsen finansieres af offentlige midler. På Færøerne er der kun mulighed for at få offentlige midler, og her er organisationerne så heldigt stillet, at får de først en bevilling, bliver de med navns nævnelse skrevet ind i den færøske finanslov.

På Åland og i Finland er det de nationale lotterimidler, der finansierer civilsamfundsaktiviteterne. I Finland er denne finansieringsmodel dog under afvikling, da der er kritik af, at personer med spiludfordringer og spilafhængighed er med til at finansiere civilsamfundet. Flere taler for, at finansieringen i stedet for skal komme direkte fra offentlige budgetter. Det etiske, i forbindelse med spillemidler, har også været debatteret og kritiseret i Norge.


I alle landene findes også andre finansieringskilder. I Danmark har (almennyttige) fonde en stigende betydning for civilsamfundsorganisationerne, og fondsstøtten hertil er steget mærkbart. Private donationer er en velkendt finansieringskilde overalt i Norden, og her fremhæver Norge, at pengegaver og digitale indsamlinger er i vækst. På Åland er en mindre del af civilsamfundet finansieret af filantropi og velgørenhed. I Grønland ses en særegen støtteform, hvor frivillige sociale organisationer og initiativer støttes af andre, og større civilsamfundsorganisationer – på det frivillige sociale område er de mindre foreninger og organisationer således økonomisk afhængige af de store organisationer.

Udfordringer i civilsamfundet og civilsamfundsorganisationer

En udfordring, der går igen på tværs af de nordiske lande, handler om **finansiering**. Især kortvarige finansieringer og tildelinger af projektmidler frem for drifts- eller grundstøtte. I Danmark er det særligt fondsbevillingerne, der gives til udvikling af nye projekter og meget sjældent til drift; men også de offentlige midler er behæftet med midlertidighed, der kan gøre det vanskeligt at forankre sociale indsatser. Samme tendens ses på Island, hvor de fonde, der støtter frivilligt arbejde typisk bevilger til meget snævre formål, og ikke uddeler penge til drift. I Sverige er projektstøtten ligeledes en udfordring. Her kommer størstedelen af midlerne fra offentlige puljer, men projektbaserede midler skaber stor usikkerhed om organisationernes økonomi og gør budgetstyring vanskelig. I Sverige er det kun ungdomsorganisationer og indvandrerorganisationer, der modtager grundstøtte. Ålands Penningautomatforeningen (PAF) finansierer størstedelen af de frivillige sociale organisationer, men udfordringen er, at midlerne tildeles ét år ad gangen. Den kortvarige finansiering gør det vanskeligt for organisationerne at forpligte sig over for deres målgrupper såvel som internt overfor ansatte og frivillige. I tillæg hertil fremhæver flere det administrativt krævende i at ansøge om midler. Dels kræver det ressourcer, dels kræver det særlige fundraisings kompetencer, og især mindre foreninger kan have svært ved at få tildelt midler, da de ikke har erfaringer med fundraisere ansat.

En udfordring, som kommer til udtryk i Norge, Sverige og Danmark, men ligeledes ses i Finland og Grønland, handler om risikoen for et **svækket demokrati**. Det ses blandt andet ved borgernes dalende medlemskaber og tilknytning til foreninger. Civilsamfundsorganisationernes traditionelle fortællerrolle og demokratiske funktion udfordres, hvis de ikke har den samme medlemsopbakning som tidligere. Men også en ændring i organisationernes strukturer kan udfordre det demokratiske islæt. Det erfarer de i Norge, hvor civilsamfundsorganisationerne ikke længere i samme grad er opbygget i lokale, regionale og nationale niveauer – niveauer, som har været tilpasset den offentlige sektors struktur. Det har betydet en større demokratisk afstand mellem civilsamfundet og staten.

En tredje udfordring finder man særligt på Færøerne og Åland, og det skyldes de **geografiske forhold**. Åland består af over 6.000 småøer, og Færøerne udgøres af 18 øer. Disse geografiske vilkår udfordrer tilgængeligheden af de sociale tilbud. Hvis et tilbud kun er placeret i et bestemt geografisk område, kan det betyde, at større eller mindre grupper af borgere har vanskeligt ved at tilgå tilbuddet – selvom det er offentligt finansieret. Åland har 16 kommuner, hvoraf nogle blot har få hundrede indbyggere, og det er især vanskeligt at organisere velfærd i så lille en skala. Tillige er mange af de sociale tilbud centreret omkring hovedstaden, hvilket skaber ulighed i fordelingen og tilgængeligheden af civilsamfundstilbuddene.



En fjerde udfordring, der går på tværs af flere af de nordiske lande er **professionaliseringen** af civilsamfundsorganisationerne. I Danmark ses professionaliseringen dog som en fordel, hvis formålet er, at den hjælper og understøtter de frivillige. Omvendt er det en stor udfordring, hvis professionaliseringen af civilsamfundsorganisationerne skaber barrierer og tilfører øget kontrol, der kan begrænse de frivilliges handlerum. På Island kommer professionaliseringen til udtryk ved, at det frivillige engagement flytter sig fra de brugerrettede serviceopgaver og ind i bestyrelsesarbejdet og lignende administrative opgaver. I Sverige er professionalisering især tydelig i de store organisationer, hvor der opstår en kløft imellem lokalafdelinger og det nationale/centrale niveau i organisationerne. Lokalafdelingerne i de store organisationer har fortsat karakter af traditionel folkebevægelse drevet af frivillige, mens de centrale niveauer har professionaliseret administrationer med fagmedarbejdere, markedsføringsbudgetter osv. Der eksisterer en slags kamp mellem to idealer – det folkelige overfor det entreprenante. I Finland er professionalisering forbundet med risikoen for, at civilsamfundsorganisationer nedprioriterer deres fortalerrolle, og i højere grad bliver leverandører til, og underlagt, velfærdsstaten med en begrænset kritisk stemme.


Styrker og potentialer i civilsamfundet

På tværs af de nordiske lande fremhæves det **tværsektorielle samarbejde** – især mellem den offentlige sektor og civilsamfundsorganisationerne – som et væsentligt potentiale i styrkelsen af såvel velfærdssamfundet som civilsamfundet. I Danmark fremhæves, at en tættere dialog mellem det offentlige og civilsamfundets aktører ikke alene vil styrke sammenhængskraften, men også skabe grobund for en højere grad af frivillig indsats. Borgerne skal inddrages i aktiviteter – ikke bare som frivillig arbejdskraft, men som reelle beslutningstagere. Og i denne dialog kan fondene spille en ny og væsentlig rolle ved at igangsætte udviklende tværsektorielle samarbejdsformer. Der er dog brug for at gøre op med den fremherskende sektor- og silotænkning. På Island er det ligeledes oplevelsen, at det offentlige, civilsamfundet og det private marked arbejder i siloer. Her ligger potentialet især i et øget samarbejde omkring sårbare grupper.

I Sverige har civilsamfundsorganisationer et potentiale til at blive det tredje alternativ til den offentlige sektor og store private aktører, som i dag varetager langt størstedelen af den svenske velfærdsproduktion. Men det kræver, at civilsamfundsorganisationerne ikke skal konkurrere med private udbydere, og at det offentlige indbyder til mere samarbejde med civilsamfundsorganisationerne. At der er opbakning fra det offentlige til mere inddragelse af civilsamfundet, kommer blandt andet til udtryk i de seneste regeringsgrundlag. Men også civilsamfundet selv er i dag tilhængere af et større bidrag, hvilket de ikke altid har været. For civilsamfundsorganisationerne ligger styrken i at kunne levere velfærd på et stærkt og ikke-profitdrevet værdigrundlag. Og det faktum, at organisationerne er mindre enheder, fører til et bedre arbejdsmiljø, mere demokrati og indflydelse, bedre servicekvalitet og åbenhed over for alternative initiativer.

I Finland er det især på kommunalt plan, at der ses potentialer i det tværsektorielle samarbejde. Når det kommer til lokalt samarbejde, er der ikke den samme afstand mellem mennesker og organisationer, og ofte er der et overlap mellem de personer, som arbejder i det offentlige og de, som engageres i civilsamfundsorganisationerne. Dog kan det skabe udfordringer, hvis de lokale samarbejdsrelationer bliver for personbårne, og de risikerer at bryde sammen, hvis nøglepersoner forlader samarbejdet. På nationalt plan er der potentialer for mere samarbejde, men det kræver, at det offentlige får en dybere strukturel forståelse for civilsamfundets grundvilkår – især i politikudvikling og på lovgivningsområdet.

Civilsamfundets **innovative** potentiale fremhæves både i Norge og Island. I Norge er den entreprenante rolle, som civilsamfundet historisk set har haft, ikke så central som tidligere, men hvis ønsket er at øge civilsamfundets bidrag til velfærdsproduktionen, er der behov for at imødekomme den innovationskraft, som findes i civilsamfundet. Det gør man blandt andet ved at stimulere, og give bedre vilkår til, de nye typer af organisationssamfund, der opstår, fx sociale entreprenører og kooperativer – aktører, der er delvist ideelle og delvist kommercielle. På Island er der også et positivt fokus på den sociale innovation, og der er et håb om, at den sociale innovation og det sociale entreprenørskab, kan styrke indsatsen for mere sårbare mennesker.



Et sidste potentiale, der fremhæves i flere af de nordiske lande, handler om **nye deltagelsesformer** i civilsamfundet. Det er en generel tendens, at befolkningernes frivillige engagement i højere grad bærer præg af at være episodisk, mere ad hoc og spontant – noget som også er en udfordring, fordi tilknytningen til de frivillige organisationer ændres. Men både i Norge, Finland og Danmark, ser man positive elementer i de nye deltagelsesformer, fordi de bidrager med mere spontanitet og kan tilbyde flere og andre former for aktiviteter. Endvidere fremhæver Grønland og Åland, at denne form for engagement også betyder, at man kan handle her-og-nu, og at der derved bliver kort afstand fra et behov opstår, til der faktisk også bliver sat ind. Det er især et spørgsmål om at bruge dette engagement konstruktivt i lokalsamfundene, og som det fremhæves i Danmark, bør kommunerne blive bedre til at opfange den lokale kreativitet og solidaritet. I Finland har man forsøgt at imødekomme og styrke det spontane engagement ved at etablere enklere udgaver af foreningskonstruktionen. Dette skal gøre det muligt og nemmere for aktive borgere fx at oprette en bankkonto uden først at gennemgå formaliteterne omkring foreningsoprettelse og den administration og forpligtelse, der følger med.

	Danmark	Finland	Færøerne	Grønland	Island	Norge	Sverige	Åland
Andel frivillige i befolkningen	36%	42%	-	-	32%	63%	51%	40%
Civilsamfundets legitimitet	Stor legitimitet	Stor legitimitet	Stor legitimitet	Anerkendelse fra regering, men mangler opmærksomhed fra befolkningen	Stor legitimitet	Lidt usynligt, men høj grad af frivillighed og "dugnad"	Stor opbakning fra regeringer	Stor legitimitet
Velfærdens finansieres af:	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige
Velfærden leveres af:	Det offentlige, men mange sociale, selvejende institutioner	Det offentlig, men mange private virksomheder og civilsamfunds-organisationer	Det offentlige og civilsamfunds-organisationer	Det offentlige. Næsten ingen private virksomheder er velfærdsleverandører	I dag både det offentlige og nonprofit organisationer. Før 2008 overvejende nonprofit	Det offentlige	Det offentlige, men også private virksomheder	Det offentlige. Civilsamfunds-organisationer, når offentlige tilbud mangler
Det frivillige sociale arbejdes rolle	Service og advocacy	Service, netværk, brobygning	Service især på rusmiddel- og rehabiliterings-området	Meget lidt frivilligt socialt arbejde, primært på børneområdet	Service, advocacy og innovation	Meget lidt frivilligt socialt arbejde	Meget lidt frivilligt socialt arbejde	Advocacy og service især på ældreområdet
Tendenser ved velfærdsområdet	Selvejende institutioner er tilbage på markedet	Velfærd er "big business"	Civilsamfundet på finansloven	"Cross-over": civilsamfundet overtager offentlige opgaver	Markedsvilkår præger velfærdsområdet	Det tales om enten offentlig eller privat	Kommerialisering af velfærdsområdet	Flere nye tværsektorierne partnerskaber og socialøkonomiske virksomheder
Finansiering af civilsamfundet	Offentlige midler. Fonde spiller større rolle	Nationale lottomidler	Offentlige midler. Hvis bevilling skrives organisationen ind i finansloven	Andre større frivillige organisationer. Enkelte store fonde	Offentlige legater og kontrakter. Sponsorater og lotterier	Offentlige tilskudsordninger og pengegaver fra digitale indsamlinger	Offentlige puljer og salg af varer og tjenester til det offentlige	Spillevirksomheden <i>Penningsautomatforeninger</i> , men også privat velgørenhed
Udfordringer i civilsamfundet og blandt deres organisationer	Frivillighed uden for foreninger og medlemskab. Korte projekt-finansieringer skaber usikkerhed om økonomi. Professionalisering	Manglende politisk forståelse. Utighed i deltagelse. Mødsatrettede logikker i civilsamfundet og det offentlige. Professionalisering	Tilbudenes tilgængelighed (mange små øer). Serviceloven fratager muligvis det frivillige initiativ	Sociale organisationer er overladt til sig selv. Ingen opbakning fra det offentlige. Det frivillige er personafhængigt. Svagt samspil mellem sektorer	Kortvarig finansiering. Professionalisering og mindre frivillighed i serviceopgaverne. Silotænkning og manglende tværsektorielt samarbejde	Konkurrence-udsættelse. Den demokratiske struktur i organisationerne. Negativ omtale af "velfærdsprofitorer"	Kommerialiseringen. Projektstøtte giver usikker økonomi. Faldende medlems-tilknytning. Professionalisering	Kortsigtet og ugen-nemsigtig finansiering. Tilbudenes tilgængelighed (mange små øer). Databeskyttelse når alle kender alle. Digitalisering
Styrker og potentialer i civilsamfundet	Øget samarbejde mellem frivillige organisationer, kommuner og fonde. Inddrag borgere i aktiviteter og beslutninger	"4. sektor" engagement. Her-og-nu løsninger gør at man kan opfylde behov for borgere med særlige udfordringer. Involvering af borgere med særlige behov	Initiativrige ildsjæle. Politisk (og hermed økonomisk) opbakning	Kort fra behov til handling. De frivillige organisationer hjælper hinanden. Foreningen, som organisationsform er vejen frem	Nye samarbejds-former og socialøkonomiske virksomheder	Mange ressourcer ældre kan bidrage. Nye rettigheds-organisationer. Religiøst funderede velfærdsinitiativer	Et alternativ til offentlig og privat velfærds-service. De mindre enheder skaber demokrati og indflydelse	Stort engagement blandt befolkningen. Kort fra behov til handling



Danmark

FORSKERSTEMME

Thomas P. Boje, professor i sociologi, Roskilde Universitet

Thomas P. Boje har forsket i civilsamfund, medborgerskab, borgerindflydelse og frivillighed gennem mere end to årtier og har ad flere omgange (2004, 2012 og 2020) spillet en central rolle i de danske frivillighedsundersøgelser. Boje har særligt arbejdet med analyser af den frivillige indsats og nonprofit sektorens samfundsøkonomiske betydning i Danmark. Boje har bidraget til og udgivet flere bøger om civilsamfund og frivillighed, herunder *Civilsamfund, Medborgerskab og Deltagelse* på Hans Reitzels Forlag i 2017. I 2021 udgiver Boje *"Civility and Participatory Democracy - The Importance of Civil Society and Active Citizenship"* på Edward Elgar Publishing.

Civilsamfundets rolle i Danmark

Civilsamfundet nyder generelt stor legitimitet i Danmark. Mange danskere er engagerede i det formelle og organiserede frivillige arbejde, men også i mere uformelle sammenhænge er et stort antal danskere aktive gennem hjælp til naboer, venner og familie. For som Thomas P. Boje konstaterer:

Frivillighed i dag er mere end at være organiseret og aktiv i en forening, hvor omkring 35 procent er registreret som aktive. Lægges andelen af uformelt frivillige oveni andelen af det organiserede frivillige arbejde, er det to tredjedele af befolkningen, som jævnligt yder en indsats – uden for den nære familie. Koblingen mellem de to former, altså det formelle og uformelle, dokumenterer, at den danske befolkning er yderst hjælpsom og aktiv.

Civilsamfundet i Danmark spiller mange forskellige roller. I den frivillige sociale sektor har civilsamfundet primært rollen som serviceleverandør. Rollen som aktivitetsorganisator, som vi oftest ser på kultur-, fritids- og sportsområdet, er også vigtig. En tredje og vigtig rolle er som fortaler (advocacy) for grupper af borgere. Her er det først og fremmest de mindre organisationer, der spiller en stor rolle. Der er tale om organisationer, der repræsenterer mindre grupper af sårbare borgere. Vi har dog også en række store organisationer som Ældre Sagen, Røde Kors og Kræftens Bekæmpelse, der både leverer service og arbejder med advocacy.

Ifølge Boje er civilsamfundet i stigende omfang involveret i både velfærdsstatens aktiviteter og i det politiske system. Det så vi senest under corona-pandemien, hvor civilsamfundet blev inddraget og rost for at bidrage til at formidle myndighedernes retningslinjer og anbefalinger til, hvordan borgerne skulle agere under corona. Boje udtrykker dog også en vis skepsis:

I forhold til befolkningens engagement i de civile organisationer er jeg mere i tvivl. Jeg har oplevet i nogle civile organisationer, at frivillige er blevet mere skeptiske over for at være med i organisationerne, fordi den frivillige indsats bliver underlagt stigende krav. Kontrol og detailstyring er blevet et problem, fx hvis de frivillige bliver pålagt bestemte aktiviteter og tidsrammer. Eller hvis det frivillige arbejde kommer til at ligne lønnet arbejde for meget.

Velfærdsmixet

Langt den største del af velfærdsproduktionen i Danmark foregår i den offentlige sektor. Ifølge Boje er rundt regnet 80 procent af dem, der varetager disse velfærdsopgaver, ansat i den offentlige sektor. Den frivillige sektor har historisk været en vigtig bidragsyder, især har selvejende institutioner, som er en særlig dansk organiseringsform, løst opgaver for det offentlige. Denne tradition har også betydet, at den frivillige sociale sektors andel af den samlede danske velfærdsproduktion har været den største i Norden.²

Dette ændrede sig imidlertid i midten af 00'erne, hvor Kommunalreformen i 2007 betød en nedgang i velfærdsproduktionen inden for den civile sektor, fordi en række bosteder og andre selvejende institutioner blev kommunaliseret, og de større kommuner hjemtog serviceopgaver. Det billede er dog senere vendt igen, og Boje vurderer, at vi nu er tilbage på cirka samme niveau som før kommunalreformen:

De selvejende institutioner såvel som andre former for civile organisationer er så at sige kommet tilbage i velfærdsproduktionen. Der er tale om en helt anden udvikling, end vi har set i Sverige, hvor der har været en voldsom stigning i kommercialiseringen af velfærdsydelserne. Det har haft store konsekvenser i form af øget ustabilitet og markante kvalitetsforringelser. Vi har ikke haft samme udvikling i Danmark, hvor privatiseringen har været relativt begrænset. Den rationalisering og kvalitetsforringelse, vi har oplevet på det sociale serviceområde i Danmark, har haft baggrund i effektiviseringer og besparelser – både hvad angår kommunale og civile serviceopgaver.



Boje peger desuden på, at inden for de serviceområder, hvor de universelle ydelser dækker bredt, er nogle af de mest sårbare grupper faldet igennem det sociale sikkerhedsnet. I forsøget på at løse problemerne, inddrager kommunerne derfor de frivillige sociale organisationer til at tage sig af fx stofmisbrugere, hjemløse og andre marginaliserede grupper. Og det er her meget af væksten inden for det sociale område for civile organisationer foregår.

Der findes ca.
100.000
frivillige organisa-
tioner i Danmark
(2017)²

En anden tydelig tendens er, ifølge Boje, at kommunerne i stigende grad støtter op om forskellige lokale initiativer, som afhjælper nogle af de problemer, som kommunerne står med fx i forhold til langtidsarbejdsløse og andre udsatte grupper. I kommuner, hvor der ikke har været den tilstrækkelige diversitet i de sociale ydelser, har lokale kræfter selv taget initiativ til at afhjælpe problemerne. Et alment kendt eksempel er Venligboere, der opstod under flygtningekrisen i 2015. Venligboerne samlede en stor gruppe af mennesker, der lokalt ydede både praktisk og moralsk hjælp til de mange flygtninge, som kom til Danmark.

Endelig ser vi, at der også er iværksat mange andre lokale initiativer med og uden kommunal støtte, herunder fx aktivitetshuse, varmestuer, støtte til børn i skolen og hjælp til arbejdsløse.

Det er en tydelig tendens, vi vil se fremover. Her er frivilligheden mere end flødeskum – den er enormt vigtig. Ja, helt afgørende for udsatte sociale grupper i det kommunale regi.

Selvom tendensen umiddelbart er positiv for de grupper, der tages hånd om, oplever Boje udviklingen som problematisk. Primært fordi der sker en favorisering af bestemte grupper på bekostning af helheden. At man i højere grad prioriterer nogle grupper frem for andre, er et udtryk for, at princippet om universalisme er under forandring. Her er det kommunens pligt at sørge for at opretholde balancen mellem universelle og individuelle hensyn, anfører Boje.

Finansiering

Det frivillige sociale arbejde finansieres i høj grad af offentlige midler. Sådan har det været i mange år, men helt ny forskning viser, at der er en markant stigning i de private midler til de civile organisationer.³ Fondene tegner sig for næsten halvdelen af stigningen, mens der er sket en mindre stigning i offentlige midler til sektoren.

Ifølge Boje prioriterer fondene de grupper, som falder igennem det offentlige system. På spørgsmålet om, hvorvidt den øgede fondsstøtte er en fordel for den sociale sektor, lyder svaret:

Nej, det er ikke en ubetinget fordel for sektoren, fordi der ofte er specifikke betingelser, krav og kriterier knyttet til de midler, som de private fonde giver til de civile organisationer. Langt de fleste fondsmidler kommer med klare specifikationer på, hvordan de skal bruges, og det betyder en professionalisering i fundraisings-afdelingerne, fordi man skal være skarp og regnskabskyndig for at kunne søge. Endvidere er det oftest sådan, at når man har fået pengene, skal man hele tiden dokumentere, analysere og evaluere aktiviteterne. Kan man sætte frivillige til at gøre det? Ja, hvis du er jurist eller økonom, men oftest må der ansættes professionelle.

Den bedste metode til at understøtte frivillige organisationer ville, ifølge Boje være at give mere grundstøtte og flere ikke-bundne midler. Det gælder både offentlige midler og fondsmidler. Naturligvis skal pengene gå til formålet, og organisationerne skal aflægge regnskab, men midlerne bør ikke være bundet til en bestemt type af aktiviteter. Og så fremhæver Boje et andet vigtigt opmærksomhedspunkt:

Når vi taler om finansieringen, er det vigtigt at være opmærksom på støtten til de mindre og lokale organisationer. Der er en tendens til, at fondene støtter de store organisationer – det er de trygge og solide, mens de mindre organisationer i høj grad kommer i klemme. Og der har vi jo haft Satspuljen, som var karakteriseret ved en betydelig diversitet. I dag har vi ikke fået etableret klare og gennemsigtige regler for finansiering, som det burde være tilfældet – der er tale om alt for tilfældige principper, som betyder, at organisationerne er på herrens mark.

Civilsamfundets udfordringer

Ud over finansieringen peger Boje på en række andre udfordringer for civilsamfundet, og som i varierende grad indvirker på mulighederne for organisationernes virke. Den ene udfordring er en tendens, der ikke kun ses i Danmark, men også i de andre nordiske lande, nemlig at en voksende andel af frivilligheden ikke længere sker i regi af et organisationsmedlemskab. I Danmark foregår op mod halvdelen af frivilligheden uden for medlemsorganisationerne – noget foregår i regi af en offentlig organisation, andet foregår mere spontant i lokalsamfundet. På længere sigt kan det blive et problem for den sociale frivillighed, hvis frivilligheden i stor stil kommer til at foregå uden for de etablerede organisationer. Men det betyder ikke, at civilsamfundet nødvendigvis svækkes:

Det betyder blot, at den traditionelle form for civilsamfundsengagement bliver mindre og erstattes af andre og mere spontane former for aktiviteter. Det vigtige for os alle er at få fanget de grupper op, der laver noget andet – det er et spørgsmål om at engagere sig og bruge dette engagement konstruktivt i lokalsamfundet. Men det behøver ikke at være i etablerede organisationer. Kommunerne kunne godt blive langt bedre til at opfange, at der foregår noget kreativt og solidarisk i de lokale samfund – lad os prøve at støtte det noget mere.

Der er ca.
56 indbyggere
per frivillige
organisation

En anden udfordring er professionaliseringen. Ligesom med medlemskaber er professionaliseringen heller ikke entydigt god eller dårlig. Der er klart sket en øget professionalisering i de frivillige sociale organisationer, men de professionelle synes ikke at overtage de frivilliges arbejde. I takt med at der kommer flere ansatte, bliver også den frivillige indsats effektiviseret og mere instrumental. Ifølge Boje bliver de frivillige i de civile organisationer i højere grad oplært og kompetenceudviklet, og de får i højere grad rådgivningsopgaver. I disse tilfælde kan professionaliseringen godt være positiv, hvis:

... den hjælper og understøtter de frivillige, og hvis den kan sikre fleksibiliteten og diversiteten i det frivillige arbejde – men klart ikke, hvis den sætter for snævre rammer for de frivillige og kontrollerer deres indsats.

Civilsamfundets potentialer


På spørgsmålet om, hvilke potentialer der ligger i civilsamfundet, pointerer Boje, at potentialet ligger i et øget samarbejde mellem kommuner, fonde og frivillige sociale organisationer. De tre aktører bør i højere grad arbejde sammen, fordi tiden er præget af en sektor- eller silotænkning, og for at bryde den, er der behov for at demokratisere både de sociale offentlige institutioner og de frivillige organisationer. Demokratisering betyder i denne sammenhæng, at de mennesker, der benytter eller er afhængige af de sociale tilbud, også skal inddrages, høres og være med til at tilrettelægge tilbuddene i praksis.

70%
af de frivillige
er medlem af den
organisation, hvor
de udfører frivilligt
arbejde (2012)⁴

At demokratiseringen også skal ske inden for de civile organisationer, udtrykker Boje på følgende måde:

Når man er frivillig, vil man gerne gøre en aktiv indsats, men alt det bureaukratiske rundt om frivilligheden bliver en ramme, som nogle gange dræber eller mindsker den frivillige demokratiske indsats. Der mener jeg, at vi er nødt til at få en langt højere grad af dialog mellem det offentlige og de frivillige organisationer – ikke på bestyrelsesniveau, men på deltagesniveau.

En tættere dialog mellem de to parter vil, ifølge Boje skabe et enormt potentiale for at få flere til at yde en højere grad af frivillig indsats. Igen skal borgerne inddrages i aktiviteterne, ikke bare som billig arbejdskraft, men som reelle beslutningstagere. I denne dialog kunne fondene yde et væsentligt bidrag ved at initiere nogle interessante og udviklende former for samarbejde mellem offentlig sektor og civilsamfundet.



Hvis de frivillige organisationer og det offentlige i højere grad kunne arbejde sammen og udvikle en større fleksibilitet, vil der være et stort potentiale i at få samfundet til at fungere langt bedre og mere demokratisk – det ville skabe større sammenhængskraft. Såvel Danmark som de øvrige nordiske lande har på dette område store potentialer, fordi vi er begunstiget med en høj grad af tillid og frivillighed kombineret med en relativt lille grad af ulighed. Vores samfundsmodel skaber med andre ord et fundament for, at vi burde kunne være mere engageret i hinanden, mere demokratiske og ikke mindst mere hjælpsomme over for udsatte og sårbare sociale grupper.





Finland

FORSKERSTEMME

Henrietta Grönlund, professor i urban teologi, University of Helsinki

Henrietta Grönlund har specialiseret sig i forskning om prosocial adfærd, civilsamfund og velfærd, herunder religionens og værdiers rolle. Hun har deltaget i flere nationale og internationale forskningsprojekter. Foruden sin akademiske karriere har Henrietta Grönlund stor erfaring fra den finske nonprofit-sektor, blandt andet som direktør for Civic Engagement. I disse stillinger har Henrietta Grönlund udviklet og ledet en række projekter og arbejdsmetoder om ensomhed, frivillighed og tværsektorielt samarbejde mellem byer, nonprofit organisationer og virksomheder.

Civilsamfundets rolle i Finland

De finske foreninger og organisationer på social- og sundhedsområdet indtager forskellige roller i det finske civilsamfund. Ifølge Grönlund afhænger rollerne ofte af organisationernes størrelser. De mindre organisationer er primært forankret som lokalforeninger, der bidrager med sociale tilbud som fx peersupport. De større organisationer er ofte kendetegnet ved at have mange ansatte, høje årlige budgetter, være serviceleverandører og have større indflydelse på den nationale og offentlige dagsorden, fx gennem fortalervirksomhed for særligt udsatte.

Fælles for organisationerne er, at deres formål er at hjælpe bestemte målgrupper ved at levere sociale eller sundhedsmæssige tilbud og aktiviteter, der matcher målgruppernes behov. I landskabet fylder foreninger, der hviler på religiøst fundament, også en forholdsvis stor andel. Ud over sociale services og aktiviteter, fremhæver Grönlund, at fællesnævneren for organisationerne på social- og sundhedsområdet er:

(...) deres evne til at brobygge og bidrage til at skabe og opretholde sociale forbindelser mellem mennesker.

Det frivillige social- og sundhedsområde er, ifølge Grönlund på den ene side et stærkt område med mange frivillige kræfter, der tager aktivt del i de frivillige sociale tilbud, og med et foreningsliv, der generelt nyder stor anerkendelse i det finske samfund. Fra politisk side bliver foreninger og organisationer betragtet som vigtige, og en stor del af deres midler kommer fra offentlige puljer. På den anden side fylder velfærdsstatsmentaliteten meget i det finske samfund. Det har den konsekvens, at civilsamfundet og især social- og sundhedsområdet indimellem bliver overset. Grönlund uddyber:

Der mangler en grundlæggende forståelse for civilsamfundet i politikudviklingen og på lovgivningsområdet. Der findes flere eksempler på, at frivilligheden begrænses eller forhindres af skattemæssige forhold eller lovgivning. Den manglende forståelse kommer også til udtryk i den måde, kommuner strategisk opererer på i samarbejdet med civilsamfundet. Der uddeles økonomiske midler og samarbejdes om aktiviteter på hverdagsniveau, men på det strukturelle niveau mangler kommunerne en dybere forståelse for civilsamfundet og især social- og sundhedsområdet. I den forstand er samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet tosidet. Civilsamfundet værdsættes og betragtes som vigtigt, men samtidig mangler det offentlige en dybere strukturel forståelse af civilsamfundets måde at fungere og operere på.



Velfærdsmixet

Grönlund henviser til, at velfærdsmixet mellem det offentlige og civilsamfundet øger kompleksiteten i samarbejdet mellem de to sektorer. Velfærdsproduktionen har udviklet sig til "big business" og er blevet en handelsvare i Finland. Ansvar for velfærdsproduktionen og finansieringen ligger stadig hos den offentlige sektor, men mange velfærdsydelser ender i dag som åbne udbud som både virksomheder og civilsamfundsorganisationer kan byde ind på.

Ifølge Grönlund står civilsamfundsorganisationerne stærkt på dette marked, når det kommer til de mest udsatte målgrupper som misbrugere og hjemløse. Men velfærdsydelser til mange andre målgrupper inden for social- og sundhedsområdet outsources til private virksomheder, der i nogle tilfælde presser civilsamfundsorganisationerne ud af markedet.

Sidst, men ikke mindst, er der de små civilsamfundsorganisationer, der ikke er en del af de åbne udbud, fordi de hverken har ansatte eller økonomiske ressourcer til at konkurrere med virksomhederne eller de store civilsamfundsorganisationer. De små civilsamfundsorganisationer er som nævnt lokalt forankrede og bidrager med frivillige sociale tilbud i mindre skala. Selvom lokalforeningerne ikke er en del af de åbne udbud, er der alligevel flere eksempler på, at de små organisationer varetager velfærdsopgaver (city services) på kommunalt plan. Andre gange går de lokale samarbejder mellem kommuner og lokalforeninger mere på at udvikle sociale indsatser i fællesskab. Grönlund ser dog en udfordring i den ulighed, der kan opstå, når civilsamfundsorganisationerne tager over.

Finansiering

For mange social- og sundhedstilbud samt sports- og ungdomsorganisationerne er de nationale lottomidler den største indtægtskilde. Det er imidlertid en finansieringsmodel, som er under afvikling, fordi der er megen kritik af, at personer med spilproblemer og spilafhængighed er med til at finansiere de velgørende organisationer. I øjeblikket er der en del debat i det finske samfund, hvor flere taler for, at finansieringen af civilsamfundet skal føres væk fra lottomidlerne, og i stedet komme direkte fra de offentlige budgetter. Grönlund uddyber, hvordan finansieringen konkret udmøntes fra lottomidlerne:

Organisationerne skal selv søge om lottomidlerne. For nogle af de store organisationer udmønter midlerne sig i løbende finansieringer. Der er tale om millioner af euro – mange penge! Der er dog også projektmidler. De styres ved, at der én eller to gange om året er "open calls", hvor organisationerne kan søge penge til projekter. Dette er blevet heftigt debatteret og kritiseret af mange foreninger, fordi projektbaserede midler altid fører til spørgsmålet: Hvordan fortsætter vi, når midlerne ophører? For mange foreninger er det ikke muligt at fortsætte deres projekter uden ansatte, som forsvinder sammen med projektmidlerne. Ligeledes har der været strikse krav om, hvilke målgrupper pengene har været tiltænkt. Nogle år har pengene været målrettet fx ensomme, andre gange ældre. Det udelukker mange organisationer, hvis ikke de henvender sig til den specifikke målgruppe. Kravene til dokumentation er også meget detaljerede.

Grönlund fremhæver, at ansøgningsprocessen ved fundraising normalvis kræver, at foreningerne har en eller flere ansatte, som er trænet i at lave ansøgninger. Derfor har de mindre foreninger ofte vanskeligt ved at få en bid af kagen, og det ses i stedet, at kommuner tilbyder økonomisk støtte til de mindre foreninger i deres lokalområde.

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Civilsamfundets potentialer er, som Grönlund ser det, store – især når det gælder målgruppen af borgere med særlige behov. Fra frivilligforskningen er det velkendt, at frivilligt arbejde kan bidrage positivt, både for modtagerne af indsatsen, men især også for de frivillige. Netop med hensyn til frivilligheden og sammenhængskraften, er der især ét forhold, der optager Grönlund – at gøre noget ved uligheden:

Jeg har blandt andet opfordret byer og kommuner til at se nærmere på uligheden i den tredje sektor, når det kommer til de services, der udbydes, til den sociale sammenhængskraft og generelt til de muligheder, som organisationerne tilbyder. I Finland er det endvidere sådan, at det er de højtuddannede og højtlønnede, der er overrepræsenterede som aktive deltagere i civilsamfundet. Omvendt er de mennesker, der vil få mest gavn af at udføre frivilligt arbejde, i langt mindre grad repræsenteret. Der er sandsynligvis behov for flere "lavtærskelstilbud", der imødekommer disse grupper.

Der er
52 indbyggere
per frivillige
organisation

Nogle af de grupper, Grönlund mener vil have særlig stor gavn af at deltage i frivilligt arbejde, er immigranter, arbejdsløse og mennesker med forskellige udfordringer i livet. Imidlertid har de ofte vanskeligt ved at finde et sted, hvor de kan engagere sig frivilligt, især dem, der ikke taler finsk. Flere foreninger forsøger at støtte og hjælpe de mennesker, der gerne selv vil bidrage med frivilligt arbejde. På dette område er der et uforløst potentiale, som i høj grad mangler at blive belyst.

Der er også andre udfordringer i det finske civilsamfund. Mange organisationer er professionaliseret og risikerer ifølge Grönlund at ende som lillebrødre eller lillesøstre til velfærdsstaten, frem for at opretholde den fortalerrolle, de traditionelt har haft. Det er imidlertid centralt at skabe synergi og forståelse mellem de to sektorer. Som Grönlund forklarer:

Det er en vigtig opgave at kombinere det frie civilsamfund med den offentlige sektor. Den måde civilsamfundet fungerer på – med hurtighed og spontanitet – kan være vanskelig at forene med den offentlige sektor, der bygger på bureaukrati, og handler på baggrund af lovgivning. Der er andre normer

på spil og en helt anden logik, som er vanskelig at forene med civilsamfundets logik. På kommunalt plan er jeg dog mere optimistisk. Der er ikke den samme afstand mellem mennesker og organisationer, og der er ofte overlap mellem dem, som arbejder i det offentlige og dem, som arbejder i civilsamlundsorganisationerne. Samarbejdet har også vist sig at fungere godt under pandemien. Men grundlæggende er udfordringen, at samarbejdet på lokalt plan ofte baseres på menneskelige relationer frem for at være strategisk organiseret. Det er sårbart for samarbejdets bæredygtighed, fx hvis en eller flere personer forlader den organisation, de arbejder for.

Grönlund ser endvidere et stort potentiale i den måde, finnerne i dag engagerer sig på. Som hun forklarer, blev den tredje sektor tidligere forstået som rammen for al civil handlen og for frivilligt arbejde, men i dag er det mere almindeligt at skelne mellem civilsamlundsaktivitet, der foregår henholdsvis i og uden for formaliserede foreninger og organisationer. Det engagement, som findes uden for foreninger og organisationer, kaldes for den fjerde sektor⁷, og den er karakteriseret ved et mere episodisk frivilligt engagement. Den fjerde sektor er stor i Finland og vokser forsat.

Det øgede engagement og anerkendelsen af dets værdi, har ført flere gode ting med sig. Fordelen er, fremhæver Grönlund, spontaniteten og muligheden for at gøre noget her-og-nu, hvad enten det er i lokalområdet eller online gennem fx en Facebook-gruppe. Som frivillig er man ikke nødt til at melde sig ind i en organisation, modtage oplæring og først derefter at komme i gang med at gøre en forskel. Og på det helt konkrete plan, har det ændrede engagement ført til, at der nationalt arbejdes på en light-udgave af foreningsmodellen. Formålet er, at borgere, som ikke er formelt organiseret, fx skal have mulighed for at åbne en bankkonto, uden at skulle igennem hele processen med at oprette en traditionel forening. Målet er at gøre det lettere og mere fleksibelt for befolkningen at organisere sig – og derved også handle mere spontant på nyopståede behov.

Udviklingen har udfordret tredje sektor-organisationerne til at tænke mere over det mandat og handlerum, de giver til mennesker, som involverer sig i organisationerne. Det kommer konkret til udtryk i de opgaver og aktiviteter, der etableres, og hvor meningsfulde de opleves af de frivillige, der udfører dem. Grönlund runder af med at understrege, at tendensen dog ikke betyder, at det formaliserede civilsamlund er i opløsning:

Rigtig mange mennesker kan fortsat se fordelene i organisatoriske rammer og strukturer, der understøtter og hjælper den frivillige indsats på vej.



Der er
106.000
registrerede foreninger i Finland
(2020)⁶



Færøerne

FORSKERSTEMME

**Michael H. Feldballe Hansen, Ph.d.-studerende ved Roskilde
Universitet og Det Færøske Universitet.**

Michaels Ph.d.-projekt handler om færøsk socialpolitik og skriver sig ind i forskningsfeltet om reformerne af de nordiske velfærdsstaters socialpolitik. Den overordnede problemstilling er, hvordan forskellige socialpolitiske reformer og indsatser bidrager til borgernes velfærd i form af adgang til arbejde, uddannelse og lighed. Ud over sin akademiske baggrund har Michael en fortid som embedsmand i socialministeriet på Færøerne. Han har derigennem et stort praktisk kendskab til områdets socialpolitiske udvikling.

Civilsamfundets rolle på Færøerne

Færøerne er, ifølge Michael H. Feldballe Hansen et samfund, hvor civilsamfundets bidrag nyder forholdsvis stor legitimitet både i forhold til den politiske dagsorden og blandt befolkningen. Dette kommer blandt andet til udtryk ved den politiske velvilje, hvor civilsamfundets organisationer tilbyder ydelser på særligt rusmiddelområdet og rehabiliteringsområdet, som ellers ville være offentlige tilbud. Ligeledes beskriver Hansen et civilsamfund, som stort set alene finansieres af offentlige midler. Det betyder, at den politiske prioritering af, hvordan midlerne bliver fordelt, har stor betydning for, hvilke organisationer (og formål), som modtager støtte.

Hansen fortæller, at det socialpolitiske område er relativt nyt på Færøerne:

Civilsamfundets arbejde ses ofte genspejlet i den sociale lovgivning, og her har man på Færøerne, på mange måder, fulgt den danske lovgivning frem til og med midt 70'erne. Siden er færøsk lovgivning på socialområdet ikke ændret, men vi skal faktisk helt frem til 2001 før den endelige overdragelse af alt ansvar – det vil sige al lovgivning og økonomi på det socialpolitiske område – overdrages til selvstyret.

Netop denne konstruktion er vigtig for at forstå civilsamfundets udvikling, position og legitimitet på Færøerne. Selvstyrets organisering betyder, at den lovgivning, som besluttet i Folketinget [det danske parlament, red.] ikke bliver direkte indført. Den danske lovgivning bliver forelagt Lagtinget, som herefter beslutter, hvilke dele af lovgivningen politikerne ønsker at indføre på Færøerne.

Politisk har der altid været den holdning, at udvikling af det rettighedsbårne område skal være forankret i en kontekst, som passer til samfundet. Det har betydet, at der er vedtaget forskellige elementer af dansk lovgivning, men ikke alt, og denne udvikling har haft betydning for udviklingen af civilsamfundet.

Velfærdsmixet

Der er nogle områder og indsatser, som har haft et særligt politisk fokus, herunder alkoholforebyggelse og indsatser rettet mod personer med forskellige former for handicap. Da forgængeren for organisationen Dugni⁹ bliver oprettet i midten af 1950'erne, er det begyndelsen til et mere formaliseret civilsamfund på Færøerne.

Dugni har en stærk stemme i dag, og det politiske system har på intet tidspunkt ønsket at overtage deres ydelser eller tilbud. Det er karakteristisk for de færøske civilsamfundsorganisationer, at de er båret af ildsjæle, og via lobbyisme og kontakt til lokale politikere får de finansieret det arbejde, som de udfører. Dermed er finansieringen også udtryk for politisk prioriterede indsatser.

Landets geografi er en udfordring for om civilsamfundets tilbud er tilgængelige for befolkningen. Hvis et tilbud kun er placeret et bestemt geografisk sted, kan det betyde, at større eller mindre grupper af borgere ikke vil have adgang til tilbuddet. Dermed er en ydelse finansieret for offentlige midler ikke altid til rådighed for hele befolkningen.

Fra sin tid i det færøske socialministerium ved Hansen, at organisationerne gør en stor indsats for at udvikle deres tilbud inden for rammen af de midler, som de tildeles. Blandt andet er der tradition for at lade sig inspirere af de øvrige nordiske landes organisationer og deres måde at løse udfordringer og opgaver på.

Civilsamfundet på Færøerne har en opmærksomhed på, hvad man laver i de andre nordiske lande. Ud over Danmark, inspireres flere organisationer særligt af Norge og Island. Der sker dog ikke et stort tværgående samarbejde. Det sker bilateralt fra organisation til organisation og fra formål til formål. Det er svært at etablere et tværgående samarbejde, da der på Færøerne ofte er én type organisation, som håndterer en konkret problemstilling og har et konkret formål. Samarbejdet etableres på baggrund af personlige kontakter i de øvrige lande.

Finansieringen

Som Hansen forklarer, finansieres civilsamfundet først og fremmest af selvstyret, da land og kommune finansierer en meget stor part. Fondsmidler til sociale formål er ikke til rådighed i det færøske samfund. Virksomhedssamarbejde eksisterer, men ofte kommer støtten fra virksomheder og andre private aktører igennem donationer eller lign., og derved bliver den økonomiske støtte ikke kontinuerlig.

Tiltag fra civilsamfundet bliver derfor til politiske knopskydninger, som forankres i den førte politik. Fra at være noget som mere eller mindre pludseligt opstår, indgår indsatsen i en kontinuitet hvor organisationerne er selvstyrende, men finansieres primært af land eller kommune. Det offentlige system accepterer så, at organisationen varetager området. Dermed producerer organisationerne velfærd sideløbende med den landsdækkende socialforvaltnings indsatser. Finansieringen er også med til at sikre samarbejdet, da der kun er mulighed for at få bevilliget midler fra det offentlige system.

På spørgsmål om, hvordan den offentlige støtte fungerer, forklarer Hansen, at når en organisation modtager midler, skrives de ind med navns nævnelse i den færøske finanslov. Bevillingen kan bortfalde eller reduceres, men det sker sjældent.

Fordelen ved dette system er naturligvis, at en bevilling fra finansloven giver arbejdsro, omend der ikke er tale om en sikring i flere år. Dette kan på sin vis også medvirke til at sikre en form for ihærdighed hos organisationerne. Ulempen er, at der skal arbejdes hårdt for at komme på finansloven. Dermed er der en lang periode, hvor en organisation både skal bevise sit værd igennem sit formål, levere kerneaktiviteter til målgruppen og udføre målrettet lobbyisme for at sikre en fornuftig økonomi.

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Hansen vurderer, at der er et stort potentiale i, at Færøerne har en lang tradition for, at ildsjæle tager initiativer til at løse velfærdsudfordringer, og at initiativerne samtidig bliver anerkendt og økonomisk bakket op af det politiske system.

Færøerne har tidligere haft en forsorgslov, som i sit udgangspunkt lignede lovgivningen fra Danmark i 1960'erne, men er løbende tilrettet med færøske bestemmelser siden 1988. Forsorgsloven er nu afskaffet, og der er vedtaget en servicelov i 2021. Hansen vurderer, at det ikke vil få betydning for det samarbejde og den økonomiske støtte til de allerede etablerede organisationer i civilsamfundet, som leverer velfærdsydelse. Hansen påpeger dog, at serviceloven kan have en betydning for befolkningens frivillige engagement.

De ildsjæle som påbegynder et initiativ – deres indsats og engagement kan være udtryk for deres holdning til, at netop denne indsats mangler, altså et behov som ikke bliver opfyldt. Over tid honoreres dette perspektiv og deres arbejde af det politiske system, via finansiering. Med vedtagelsen af Serviceloven kan det være, at befolkningen i stedet for vil gå til socialforvaltningen eller de lokale myndigheder og bede dem om at løse problemet.

Omvendt kan det være, at den nuværende model og tilgang fortsætter, da mange politikere har den holdning, at landets administration ikke skal vokse for meget, og at man politisk fortsat ønsker at befolkningen skal medvirke til at etablere velfærdsydelser.

Nogle politiske partier vil måske endda fremhæve, at den kristne menighedsorienterede hjælp, som ofte karakteriserer civilsamfundsorganisationerne, faktisk er bedre egnet i det færøske samfund end de mere universelle velfærdsydelser.





Grønland

FORSKERSTEMME

Steven Arnfjord, lektor og ph.d. ved Institut for Samfund, Økonomi og Journalistik, Grønlands Universitet.

Aktuelt forsker Steven Arnfjord i det grønlandske velfærdssamfund i et arktisk perspektiv, hvor fokus er på socialpolitik, fattigdom, køn, handicap, frivilligt socialt arbejde, socialarbejderfaget og hjemløshed. På kommunalt og regeringsniveau udvikler og forsker Steven Arnfjord i metoder til at tackle hjemløshed og til at forbedre socialpolitikken. Steven Arnfjords forskning og personlige engagement betyder, at han har et stort socialt netværk, har deltaget i socialpolitiske råd og arbejdsgrupper. Han har en bog på vej om metoder, hjemløshed og Grønlands socialpolitik.

Civilsamfundets rolle i Grønland

Det grønlandske civilsamfund kan, ifølge Steven Arnfjord, betragtes helt tilbage til kolonitiden, hvor aktører fra civilsamfundet var repræsenteret i 'forstanderskaberne'. Forstanderskaberne var et administrativt råd, der bestod af embedsmænd fra den danske administration og medlemmer fra den grønlandske befolkning, ofte valgt blandt de dygtigste fangere i samfundet. Rådet forvaltede blandt andet fattighjælpen og ydede tilskud til husmaterialer. De grønlandske rådsmedlemmer havde således en medierende rolle mellem den danske administration og det grønlandske civilsamfund.

Efter 2. Verdenskrig og frem kan civilsamfundet betragtes i en mere moderne forstand. Her opstod foreningsdannelsen, typisk centreret om sportsklubberne, hvor man i dag stadig ser meget af engagementet udspille sig. Arnfjord uddyber:

Grønland har i en vis forstand været sammenlignelig med Danmark og Norden i form af den store organiseringsgrad i sportsforeningerne. Samtidig er Grønland et sted med en meget spredt befolkning, som befinder sig på afgrænsede geografiske områder. Vi har mange minisamfund, hvor det kan være vanskeligt at se et overlap mellem det professionelle [organiserede red.] og det civile. Det er meget tydeligere i de større byer, hvor vi har en mere markant institutionalisering af frivilligheden og civilsamfundet.

Arnfjord fremhæver ligeledes, at der de seneste 10-15 år er sket en tilbagegang i det grønlandske samfunds sammenhængskraft. Det kommer blandt andet til udtryk i en faldende tilslutning til sportsklubberne og fagbevægelserne. Tidligere var børn nærmest de facto medlem af sportsklubben, og det var heller ikke vanskeligt at finde frivillige trænere. Sådan er det ikke længere, og Arnfjord ser den øgede individualisering i det grønlandske samfund, som en af forklaringerne på de udfordringer, som fx sportsklubberne står over for. Engagementet og ønsket om at stille sig til rådighed er dalende, samtidig med at der er et øget udbud af aktiviteter, som i sig selv gør det vanskeligt at samle deltagere nok til at opretholde de aktiviteter, der udbydes.

Arnfjord understreger, at det frivillige sociale område ikke er særlig stort i Grønland. Det består af ildsjæle, der holder fast i små organisationer og forsøger at trække folk sammen. Hvorvidt ildsjælene lykkes, afhænger også af lokation og geografi. I de mindre byer og små samfund er der som regel kort fra behov til handling, fordi befolkningen oplever, at de er nødt til at hjælpe hinanden. I de større byer er følelsen af forpligtelse over for hinanden måske umiddelbart mindre, men når det brænder på, sker der noget. Det er mobiliseringen til landsindsamlinger til Red Barnet eller Kræftens Bekæmpelse ifølge Arnfjord eksempler på. Under coronanedlukningen var der også stor opbakning fra civilsamfundet.

Til gengæld er den kontinuerlige frivillige sociale indsats året igennem mere begrænset. Arnfjord peger på at det største frivillige engagement er målrettet børn, hvorimod engagementet er mindre, når det handler om at hjælpe ældre og folk med alkoholproblemer.

Velfærdsmixet

En nyere tendens på socialområdet er dog såkaldte cross-over indsatser, der skyder op flere steder. Arnfjord uddyber:

Initiativer eller indsatser, som tidligere var en offentlig opgave, er ved at sive lidt over i at blive en civilsamfundsopgave. Det kan være grundlæggende velfærdsydelser som en varmestue eller ydelser til folk, der ikke har mad nok sidst på måneden. Men i Grønland har vi ikke været vant til at disse tilbud lå i civilsamfundet. Det har været i offentligt regi. En af Grønlands meget store nationaløkonomiske udfordringer er det store offentlige budget. Det skal der fremadrettet skæres ned på, hvis vi vil have en mere selv bærende økonomi, og der har civilsamfundet en vigtig rolle.

Samspillet mellem det grønlandske civilsamfund og det offentlige er ifølge Arnfjord meget svagt. Frivillige står selv for alt og får stort set ikke hjælp hverken finansielt eller organisatorisk. På børneområdet er der er nogle få rammer og regler for, hvad frivillige og organisationer må og ikke må (fx krav om børneattester). På voksenområdet er der stort set ingen rammer eller regler. Eller sagt med Arnfjords ord:

I Grønland går man bare i gang. Der er ikke en masse bureaukrati og rammer, som indsatsen skal passe ind i.

Prisen for det minimale bureaukrati er imidlertid, at den offentlige sektor ikke støtter op om civilsamfundsinitiativerne. Når frivillige går i gang med et initiativ, står den enkelte selv med alt ansvar, administration, forsikring, hygiejnekurser mv. Det kan godt tage pusten lidt ud af ildsjælene, fortæller Arnfjord.

Da Frelsens Hær etablerede sig i Grønland mellem 2013 og 2014, startede de op i Nuuk. Her købte de et hus og gik i gang med at etablere et socialt tilbud. Det første halvandet år havde de ingen kontakt med de offentlige myndigheder. I dag har de købt et nyt hus i en anden del af Grønland, men har stadig ingen indberetningspligt, krav om årsrapporter eller noget som helst kontakt med de offentlige myndigheder. De opererer fuldstændig privat. Ifølge Arnfjord gør Frelsens Hær en god og vigtig indsats, men han fremhæver ligeledes det problematiske i, at der ikke er noget tilsyn med sociale tilbud drevet af frivillige foreninger. Det øger risikoen for, at noget går galt uden, at det bliver opdaget eller håndteret.

Hvis indsatsen som hos Frelsens Hær foregår i et privat hus og er målrettet myndige borgere, blander det offentlige sig ikke. Det er noget andet, hvis frivillige eller foreninger skal låne et offentligt lokale til deres aktiviteter eller tilbud.

Ifølge Arnfjord ønsker foreningerne i vidt omfang et styrket samarbejde fx gennem driftsoverenskomster med den lokale kommune. Den model har været forsøgt i Nuuk, men er endnu ikke faldet på plads, fordi der ikke er lovhjemmel til at indgå driftsoverenskomster mellem foreninger og kommuner. Et relativt nyt initiativ skal gøre det muligt at søge lokale midler fra det offentlige. Det viser ifølge Arnfjord, at det offentlige viser interesse for et tættere samarbejde med civilsamfundet.

Arnfjord mener, at det grønlandske samfund ville stå stærkere, hvis samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet blev styrket. Han fremhæver blandt andet, at et styrket samarbejde er væsentligt for at understøtte visse udsatte grupper. Organisationer som Frelsens Hær og Kofoeds skole, der ligeledes har etableret sig i Grønland, er lykkedes med at nå de virkeligt sårbare grupper, og netop de grupper kan få endnu bedre hjælp, hvis samarbejdet med den offentlige sektor bliver styrket. Fx med tilbud om uddannelse eller arbejdsprøvning. Arnfjord så desuden gerne, at det offentlige blev meget bedre til at invitere frivillige ind på plejehjem og i skolerne.

Der er mange ældre på plejehjemmene, der gerne vil engageres i indsatser på dette område. Der kan gøres meget mere.


En udfordring er, at frivilligheden i Grønland er meget personafhængig. Det gælder ikke mindst i de mindre byer og samfund. Foreningerne holdes i live af enkeltpersoner, og derfor kan det betyde, at foreningen må lukke, hvis den eller de personer stopper. For brugerne er den personafhængige frivillighed også sårbar, for når en forening lukker, er der sjældent et system eller en organisation, der kan tage over.

Finansiering

I Grønland findes der ikke eksempler på private virksomheder, der driver sociale tilbud eller institutioner, som det ses i lande som Sverige. Det tætteste Grønland kommer på markedsbaseret velfærdsproduktion, er Kofoeds Skole, der driver et socialt tilbud i Nuuk, og som er ved at etablere sig i det østlige og nordlige Grønland. Deres tilbud kan ses som en form for udlicitering af et offentligt tilbud.

Der har ligeledes været et initiativ, hvor Mary Fonden har sponsoreret børnehuse og derigennem bidraget med midler til drift. Målet med disse initiativer har imidlertid været, at de på sigt skulle overdrages til det offentlige. Arnfjord uddyber:

Der opererer nogle meget store fonde i Grønland. De sponsorerer ofte opstarten og initiativer, som det offentlige efterfølgende skal overtage driften af.



Ud over fondene peger Arnfjord på, at det frivillige sociale område i Grønland er finansieret af de større organisationer. Det er således organisationer som Røde Kors og Frelsens Hær, der finansierer mindre initiativer som fx suppekokkener, der ikke modtager nogen offentlig økonomisk støtte. Aktører som Rotary og Lions Club er også vigtige for finansieringen af det frivillige sociale arbejde.

Mens de små organisationer og foreninger er økonomisk afhængige af de store organisationer, modtager sportsklubberne ifølge Arnfjord midler fra det offentlige. Midler, som sammen med medlemskontingenter sikrer klubbernes økonomiske fundament.

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Når det kommer til civilsamfundets velfærdspotentialer, ser Arnfjord, at der generelt er behov for en bedre forståelse af, at det offentlige ikke kan eller skal løfte alle opgaver. Han er ligeledes overbevist om, at foreningsvejen er afgørende, og at netop foreningsstrukturen er vigtig for engagementet:

Det er foreningsvejen, vi må gå – det har folk vænnet sig til, og det er den kultur, man forventer. Ad hoc møder er ikke nok. Der skal være en struktur, før folk føler et engagement. Det er først i det øjeblik, en gruppe frivillige sætter sig ned og får beskrevet vedtægter, sætter navn på foreningen og etablerer en bestyrelse, at tingene rykker. Det ad hoc'et opstår, når der er et behov, men bliver sjældent en permanent indsats.

Arnfjord oplever, at civilsamfundets velfærdspotentialer bemærkes af regeringen. Grønlands nyvalgte regering udspringer blandt andet af en mærkesag; nemlig modstanden mod at udvinde sjældne jordartsmetaller i Kvanefjeldet. En modstand, der var båret af en stor civilsamfundsindsats. Formanden for den nye regering er vokset op i den by, hvor lokalsamfundet startede modstanden mod minedriften, og den nye regerings anerkendelse af civilsamfundets værdi har ifølge Arnfjord flyttet noget politisk.

Der bliver et løbende behov for at sætte fokus på de opgaver, der kan løses af civile kræfter. Det civile kan noget, som det offentlige ikke kan. Når vi fx har frivillige mennesker stående i vores suppekokken, så kan vi tage imod borgere, som er i en meget alkoholiseret tilstand. Typisk vil lignende offentlige tilbud være alkoholfri, hvilket også betyder, at borgeren, der kommer, ikke må være beruset. På den måde tilbyder civilsamfundsindsatser et andet frirum. Vi har lettere ved at lave det, jeg kalder lavtærskelstilbud, hvor borgeren kan komme ind ad døren uden, at vi eller borgeren skal leve op til alle mulige forordninger og regler.

En af de store udfordringer for det Grønlandske civilsamfund er, ifølge Arnfjord, at få lavet en turn-around i det offentlige system. Menneske-til-menneske på det sociale område kan løse mange flere opgaver end system-til-menneske, særligt på grund af civilsamfundets fleksibilitet. Civilsamfundet kan hjælpe med at løse sociale udfordringer, hvis folk bliver gjort opmærksomme på, hvor vigtigt det civile engagement er. Hver enkelt borger skal blive mere bevidst om sin forpligtigelse over for det nationale fællesskab. Forpligtigelsen stopper ikke, når man har betalt sin skat. Den enkelte borger skal også opfordres til at bidrage til helt konkret at opretholde sammenhængskraften i samfundet.

Arnfjord beskriver, hvordan urbaniseringen også i Grønland sætter sine spor. Nuuk vokser markant, og inden for de næste 10-15 år vil størstedelen af den grønlandske befolkning bo i og omkring Nuuk. Derfor bør sociale perspektiver fylde meget mere i byplanlægningen på linje med fx diskussion om infrastruktur. Opgaven er at udvikle socialområdet, så det imødekommer den udvikling, der sker i Grønland de kommende år. Arnfjord uddyber:

Vi er for eksempel ved at lave en satellitby til Nuuk, en form for forstad. Men hvordan får man forstanden til at blive en by? De her refleksioner er meget sjældent til stede. Der må ske noget mere på det organisatoriske niveau. Og det vigtige er her, at det ikke bliver ren oppe fra og ned-styring. Der skal være noget bottom-up og empowerment-orienteret – ellers bliver det ikke bærende. Og det er nok lidt min bekymring, hvordan det sociale engagement genskabes. Det skal simpelthen læres i skolerne og ungdomsuddannelserne, at det civile engagement har stor værdi.

Island

FORSKERSTEMME

Steinunn Hrafnisdóttir, professor, Det Islandske Universitet

Steinunn Hrafnisdóttir har siden 2002 været tilknyttet Faculty of Social Work som forsker og underviser. Hrafnisdóttir har et bredt forskningsfelt inden for socialt arbejde, den tredje sektor, frivilligt arbejde, social innovation og ledelse af velfærdsorganisationer.



Civilsamfundets rolle på Island

Island er ifølge Steinunn Hrafnadóttir et samfund med en lang tradition for samarbejde mellem den offentlige sektor og civilsamfundet. Der findes i Island en række eksempler på offentlige tilbud, som oprindeligt blev initieret af civilsamfundet, ligesom en del af velfærdsproduktionen også i dag leveres af nonprofit organisationer.

I 1840'erne blev der på Island etableret mange velgørende organisationer, som havde til formål at løse velfærdsudfordringer i samfundet, herunder hjælp til fattige, etablering og drift af sygehuse og væsen. Tilbuddene var alene initieret og drevet af civilsamfundet. Der var positive tilkendegivelser blandt datidens beslutningstagere, men de blev ikke fulgt op af hverken finansiering eller lovgivning. Omkring midten af 1940'erne begyndte der at komme lovgivning på det sociale område, og det blev begyndelsen til de rettighedsbaserede ydelser. Herefter fulgte en udvikling, hvor det offentlige overtog mere og mere af den velfærdsproduktion, som ellers tidligere alene blev varetaget af de frivillige sociale organisationer.

Omkring 1960'erne og 70'erne opstod interesseorganisationerne, som også havde en fortalerrolle for deres målgruppe, og som i højere grad var i opposition til de politiske prioriteringer på velfærdsområdet. Det var fx patientforeninger, som kæmpede for en særlig målgruppe eller for særlige rettigheder, som de ønskede, at det offentlige system skulle varetage eller måske endda overtage fra civilsamfundet.

Sammenlignet med de øvrige nordiske lande forblev en lang række tilbud dog i regi af civilsamfundet. Det offentlige overlod altså stadig en del af velfærdsproduktionen til civilsamfundet, fx er plejehjem, mange rehabiliteringstilbud og tilbud rettet mod alkohol- og rusmiddel afvænnelse stadig drevet af forholdsvis store nonprofit organisationer.

Udviklingen betyder, at nogle af Islands store nonprofit organisationer har status af quasi-offentlige institutioner, der drives på samme måde som fx hospitaler, dvs. af professionelle ansatte uden brug af frivillig arbejdskraft.

Velfærdsmixet

I slutningen af 1990'erne kom New Public Management-bølgen, som afløste det forholdsvis uformelle samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og det offentlige, med etablering af resultat- og samarbejdskontrakter med civilsamfundet. Reelt medførte denne udvikling dog ikke en stor forandring i forhold til, hvilke organisationer, som arbejdede med – eller efter tidens trend leverede – velfærdsproduktion. Islands offentlige myndigheder valgte nemlig at etablere kontrakter med frivillige sociale foreninger, som de i forvejen samarbejdede med, og som allerede var meget veletablerede i det islandske samfund. Sideløbende med denne udvikling havde mange foreninger også medlemmer i de stående komiteer, som regeringen havde nedsat til at bistå med at udvikle policy på området.

Så kom 2008 – og det finansielle kollaps, som vi alle ved ramte Island hårdt. Vi har ikke systematisk forskning på området fra 2008, men vi har alligevel et forholdsvis godt billede af udviklingen. Det finansielle kollaps har selvfølgelig haft store konsekvenser for Island, også for det islandske civilsamfund. Lige efter kollapset spillede civilsamfundet en meget innovativ rolle. Der blev således etableret en række initiativer for sårbare grupper, og antallet af initiativer målrettet sårbare borgere er vokset siden 2008.

Ifølge Hrafnadóttir oplever mange frivillige foreninger i dag fortsat megen konkurrence, professionalisering, markedslignende vilkår og mere formelle relationer med den offentlige administration, blandt andet i form af resultat- og samarbejdskontrakter. Selv på lokalt niveau bliver der udarbejdet kontrakter ved tildeling af mindre beløb mellem det offentlige og de frivillige sociale foreninger.

Selv om samarbejdet selvfølgelig er formaliseret, og meget af velfærdsproduktionen nu udføres af det offentlige efter den universelle velfærdsmodel, så er der også store områder som varetages af nonprofit organisationer. Både staten og de lokale kommunale myndigheder stoler på, at de frivillige sociale organisationer kan løfte velfærdsproduktionen, også til meget sårbare grupper.

Finansiering

På Island findes der forskellige finansieringsmuligheder for de frivillige sociale organisationer. En mulighed er offentlige legater. De udbydes af både det islandske socialministerium, sundhedsministerium og uddannelsesministerium. Der er konkurrence om at få et legat, og det kan være en udfordring for nye initiativer at etablere sig. En anden finansieringsmulighed er at skabe et formelt kontraktbaseret samarbejde med det offentlige, og endelig er der mulighed for sponsorater, overskud ved forskellige former for salg, ligesom der uddeles midler fra et nationalt lotteri. Der er få fonde, som støtter frivilligt arbejde, og typisk er det til meget snævre formål og ikke til selve driften. Støtten er i høj grad projektbaseret.

32%
af den islandske
befolkning er
frivillig (2010)⁹

Island har ikke en egentlig foreningslovgivning, selv om der naturligvis er lovgivning, som også omfatter foreningslivet. Men i 2008 blev der etableret en paraplyorganisation for 3. sektor-organisationer, og denne paraply har lobbyet for at få vedtaget lovgivning specifikt på foreningsområdet. Selv om lobbyarbejdet endnu ikke har ført til egentlig lovgivning, har det systematiske lobbyarbejde imidlertid haft andre succeser. Der er således vedtaget en lov, som giver frivillige foreninger bedre vilkår i forhold til betaling af skat. Trods denne positive ændring, peger Hrafnisdóttir på, at der stadig mangler en offentlig debat og viden om, hvor vigtige de frivillige organisationer er for velfærdsproduktionen på Island.

Miljøet er ved at ændre sig for frivillige organisationer, og den nuværende regering forstår og anerkender, at deres bidrag er meget vigtigt. Men jeg savner en offentlig debat om frivillighed. Mit indtryk er, at den almene befolkning ikke ved, hvor meget af vores velfærd som faktisk drives og leveres af nonprofit organisationer. Jeg tror ikke, det handler om modstand. Det har bare altid været sådan. Befolkningen stiller ikke spørgsmål til, at det er sådan, vores samfund er.

Civilsamfundets udfordringer og potentialer

De beskrevne finansieringsmetoder, og især den kortvarige finansiering, er nogle af de udfordringer Hrafnisdóttir peger på.

Jeg synes ikke, infrastrukturen er god. Finansieringen er fragmenteret, da den er fordelt på forskellige offentlige instanser. Der er ikke nogen, hverken politikere, ministre eller embedsmænd, som har et samlet overblik over den offentlige finansiering af civilsamfundet. Ligeledes gives et legat typisk på et eller to års basis, dog får de samme organisationer typisk legater flere år i træk, men de kan ikke budgettere med det.


Jeg er stor fortaler for, hvad jeg kalder for tålmodig finansiering. Når man arbejder med sårbare grupper, tager positiv udvikling tid. Derfor er der brug for, at man finansierer indsatser over længere tid, end man gør nu, for at kunne se de positive resultater. Sådan er det ikke i dag på Island.

Også den stadigt stigende grad af professionalisering har konsekvenser, blandt andet på det frivillige engagement, som ifølge Hrafnisdóttir, er ved at ændre sig.

Der tegner sig et billede af, at frivillige er aktive i fx bestyrelsesarbejde, men ikke i selve serviceleverancerne, som alene varetages af fagpersoner. Dette dog med undtagelse af Røde Kors og Den Islandske Redningstjeneste, som har rigtig mange frivillige tilknyttet. Jeg tror ikke, at befolkningen er mindre frivillig eller mindre engageret – de involverer sig bare på andre måder, og det synes jeg, er en udfordring.

De sidste perspektiver, Hrafnisdóttir nævner, hænger sammen med den velfærdspluralisme, der præger samfundene i dag. En udfordring er, at det private marked, de offentlige tilbud og civilsamfundets arbejde udfoldes i siloer, og hun så gerne, at der blev et tættere tværsektorielt samarbejde om sårbare grupper. I den mere positive ende ser Hrafnisdóttir, at der i Norden både blandt politikere og andre aktører er et stort fokus på social innovation, velfærdspluralisme, udvikling af privat-offentligt samarbejde og på etablering af social-økonomiske virksomheder.

75%
af de frivillige
er medlem af den
organisation, hvor
de udfører frivilligt
arbejde (2010)¹⁰



Der er en ideologi om nye former for samarbejde, co-production og fælles ansvar. Det er en udfordring, men jeg ser det også som noget positivt, og jeg tror, der er et stort potentiale i denne udvikling. Jeg håber, at der på Island vil komme mere fokus på social innovation og socialt entreprenørskab, særligt målrettet de mere sårbare grupper.



Norge

FORSKERSTEMME

Jill Loga, professor ved Institutt for Økonomi og Administrasjon, Høgskolan på Vestlandet

Mellem 2013 og 2017 var Jill Loga koordinator ved det norske Senter for forskning på Sivilsamfunn og frivillig sektor. Jill Loga har en lang række bøger og artikler på publikationslisten. Foruden frivillig organisering forsker hun blandt andet i deltagelse og integration i civilsamfundet, samskabelse, socialt entreprenørskab, socialt iværksætteri og innovation og ledelse i den offentlige sektor.

Civilsamfundets rolle i Norge

I flere årtier har civilsamfundet været usynligt for den almindelige nordmand. Sådan har det ikke altid været. Historisk har civilsamfundet, som i mange andre nordiske lande, været grundlaget for opbygningen af velfærdsstaten og har i den forstand spillet en vigtig rolle i udviklingen af det samfund, vi kender i dag. Ifølge Jill Loga er der en tilbøjelighed til at tale om enten det offentlige eller det private, hvor det private inkluderer både familie, civilsamfund og markedet. Der er med andre ord den offentlige sektor og så resten, og derved bliver civilsamfundet usynligt.

Selvom civilsamfundet synes usynligt, er frivilligheden og det civile engagement ikke usynligt – tværtimod. I Norge bruger man betegnelsen *dugnad* om det at hjælpe fællesskabet, og det er et udbredt og anvendt fænomen. Som Loga forklarer:

... Megen norsk kultur er knyttet til 'dugnad', som de fleste nordmænd har et godt forhold til, og som er noget man gør. Begrebet er egentlig en snæver forståelse af civilsamfundet, og knytter sig ikke mindst til værdien og rollen det har spillet historisk set.

Den frivillige sektor står stærkt i Norge med et stabilt og højt antal frivillige organisationer og en vækst i befolkningens engagement. Rent antalsmæssigt har det frivillige engagement imidlertid flyttet sig fra velfærd til kultur- og fritidsområdet. Den udvikling skyldes dels velfærdsstatens succes og dels den stigende velstand, der har præget landet siden de første oliefund i 1960'erne.



63%
af den norske
befolkning er
frivillig (2017)¹¹

Velfærdsmixet

Velstanden og oliepengene har betydet, at det er staten, der tager sig af velfærdsproduktionen, og de offentlige institutioner løser (næsten) alle velfærdsopgaverne. Cirka 80 procent af velfærden bliver således produceret i det offentlige, mens de frivillige står for knap otte procent. Den resterende andel varetages af kommercielle virksomheder. Denne fordeling har været stabil gennem de seneste fem år.

I Norge er man vældig glad og tilfreds med det offentlige. Det føles trygt, når den offentlige sektor håndterer velfærdstilbuddene. Skal velfærdstilbud overlades til frivillige, bliver nordmændene ofte skeptiske. De frygter det bliver for uforpligtende og ustabilt og ideelt. Det er for stor en kontrast til den seriøsitet, som den offentlige sektor har.

Svigtende olieindtægter og klimadebatten udfordrer i høj grad velfærdsstaten, der må baseres på en anden type indtægt. De frivillige, ideelle organisationer og velfærdsproduktion er derfor kommet på dagsordenen igen.

Hovedaktøren i civilsamfundets velfærdsproduktion er de *ideelle* organisationer. De er kendetegnet ved at være store, professionelle, med ansatte og få eller ingen frivillige. På mange måder ligner de offentlige organisationer. Dog med den forskel, at de ofte har et religiøst og kristent grundlag. Mange er endvidere i juridisk forstand stiftelser (fonde). Før velfærdsstatens opblomstring var de ideelle organisationer væsentlige aktører inden for sygehussektoren og ældreomsorgen, men de blev overtaget af den offentlige sektor i 1960'erne.

Der er en bekymring for, om de ideelle organisationer vil forsvinde. Siden 1980'erne har de været i konkurrence med kommercielle virksomheder, og de har tabt udbudsrunder, som de tidligere har vundet.

Fortællingen om de ideelle velfærdsudbydere er, at de bliver færre, og at de taber konkurrencen, fordi de har fastansættelser, og de ansatte har pensionsrettigheder på samme måde som offentlige organisationer. Det vil sige, de har sikre og stabile ansættelsesforhold. Og det betyder, at de ideelle velfærdsproducenter er dyrere, fordi lønnen er højere. Så det er vældigt usikkert og ustabil.

Det religiøse grundlag, som mange af de ideelle organisationer har, vækker også skepsis, selvom det er den type af tilbud, man historisk har haft. Samtidig er der en anden tendens, der udfordrer sektoren:

I Norge har vi et begreb, som dominerer vældigt meget i debatten, og som hedder velfærdsprofitører. Så når man taler om traditionelle, ideelle velfærdsudbydere, som har eksisteret i 100 år, så fik de denne label med, at de profiterede. Altså bliver de set som en markedsaktør, fordi man kun ser dikotomien offentlig-privat. Selvom det mest er på daginstitution- og asylområdet, at man taler om velfærdsprofitørerne (de bliver kaldt for asylbaroner og børnehaver-baroner), så rammer den negative omtale de gamle klassiske institutioner. Men det rammer også nye initiativer og nye sociale entreprenører.

Finansiering

Civilsamfundsorganisationers indtægter kommer både fra offentlige og private aktører. Der findes blandt andet offentlige tilskudsordninger, der årligt bliver fordelt af de forskellige departementer, og som vi lige nu ser er i vækst. De offentlige tilskud er således blevet tredoblet i perioden 1995-2005. Den årlige offentlige støtte til den frivillige sektor er beregnet til 5 milliarder norske kroner. Spilmidler har traditionelt været en afgørende indtægtskilde for den frivillige sektor, men på grund af det etiske dilemma, som også kendes fra andre lande, blev spilmarkedet reguleret, hvilket fik den konsekvens, at de spillemidler, der uddeles til de frivillige sociale organisationer blev mindre. For at kompensere organisationerne, finansierede myndighederne en overgangsordning. I dag bliver de spillemidler, der går til samfundsnyttige og humanitære formål fordelt med en fast pulje til 10 store organisationer samt en ansøgningspulje. En anden mere indirekte indtægtskilde er den moms kompensationsordning, som organisationerne er berettiget til.

De civile organisationer lever også i høj grad af pengeindsamlinger fra private. Her drager de nytte af de mange nye indsamlingsformer, der er opstået. Som Loga forklarer:

Pengegaver er i vækst i Norge, og det tror jeg skyldes, at det er let at organisere fx på Facebook og andre digitale platforme. Og så har vi TV-aktionen, som er en hel dag på tv, hvor alle giver penge. Men der er en holdningsændring med hensyn til pengegaver, fx når man får en opringning, om man vil støtte en organisation. Dette har været en væsentlig måde for organisationerne at skaffe midler på, men den opringning kan nordmændene blive trætte af. De digitale muligheder har givet større mangfoldighed i finansieringen.

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Hvilke potentialer er der i civilsamfundet til at styrke den sociale sammenhængskraft, skabe bæredygtighed og bidrage til velfærden? Loga kobler potentialerne til blandt andet fire forskellige roller, som hun mener civilsamfundet spiller.

For det første er der rollen som ideel velfærdsproducent. Her bør man beskytte organisationerne for den konkurrence, de er blevet udsat for, hvis man ønsker deres bidrag til velfærdsmixet. Et andet potentiale findes i den religiøst funderede velfærdsproduktion. Fx findes der en række migrantmenigheder, som ønsker at tilbyde sociale tjenester inden for børnehaver, skoler og ældreomsorg. Dette er imidlertid et politisk kontroversielt tema i Norge.

For det andet er der et potentiale i den nyere form for frivillighed, som Loga kalder samskabelse eller småskala-frivillighed. Disse begreber dækker over det frivillige engagement, der sker uden for de etablerede organisationer. I Norge ofte på sygehuse og plejecentre, hvor frivillige er besøgsvenner og lignende. Potentialet ligger blandt andet i mange ressourcer (unge) ældre. Dog kan der både være en skepsis blandt offentligt ansatte, når frivillige trækkes ind på de offentlige områder, ligesom det kan være en udfordring at tiltrække frivillige til denne type af opgaver.

Der er ca.
48 indbyggere
per frivillige
organisation¹²

Der er ca.
108.000
frivillige lokale
organisationer
(2016)

Det tredje potentiale hænger sammen med social innovation, og den entreprenørrolle, civilsamfundet historisk set har haft. Dette er en rolle som ikke er så central i dag som tidligere. Hvis ønsket er at øge civilsamfundets bidrag til velfærdsproduktionen, så kan man bedre stimulere de nye typer af organisationssamfund, der opstår – sociale entreprenører, kooperativer og lignende. Initiativer, der er delvis ideelle og delvis kommercielle. Udfordringen for dem er, i lighed med de ideelle organisationer, at de udsættes for konkurrence samtidig med, at det er svært at vinde langsigtede kontrakter med det offentlige. Som Jill Loga udtrykker det:

Tilgængelig kapital er et problem for disse sociale virksomheder, for ironisk nok i rige Norge, så findes der ikke så meget investeringskapital til sådanne initiativer i Norge som i mange andre lande. Virksomhederne vender sig hovedsageligt mod den offentlige sektor, både til indgåelse af kontrakter og til økonomisk støtte i etableringsfasen. Der er dog nogle vigtige sociale investorer, så som det tidligere tobaksfirma Ferd, der nu er den vigtigste aktør til at stimulere socialt iværksætteri i Norge.



Den sidste og fjerde rolle er fortalerrollen (advocacy). Selvom vi her har fokus på velfærdspotentialer, så har civilsamfundet også en vigtig demokratisk funktion. Civilsamfundsorganisationer har traditionelt været struktureret på samme måde som den offentlige sektor med et lokalt, regionalt og nationalt niveau – en struktur, der afspejler det tætte samarbejde, der ofte har eksisteret mellem organisationer og den offentlige sektor på de forskellige niveauer. I dag ser vi, at de traditionelle, medlemsbaserede frivillige organisationer ikke længere har disse tre niveauer. Der er stadig mange lokale organisationer, og der er også nationale organisationer samt et stigende antal paraplyorganisationer. Men problemet er, at disse ikke længere er en og samme organisation. Det bidrager også til at reducere den vigtige demokratiske funktion af "organisationskanalen", hvilket kan betyde en større, i demokratisk forstand, afstand mellem civilsamfundet og staten. Et lyspunkt er, at der også er nye rettighedsorganisationer, også inden for patientområdet, der vokser. Og deri ligger også et potentiale for vækst.

På trods af de udfordringer, som civilsamfundet og nonprofit organisationer står over for, er Jill Loga optimistisk med hensyn til fremtiden:

Jeg er helt optimistisk på vegne af civilsamfundet. De civile organisationer er blevet kortlagt i Norge siden 1943, og gennem de seneste års vækst i forskning og kortlægning af civilsamfundet, ser vi også stor stabilitet. Der er en ændring i, hvordan frivilligt arbejde er tilrettelagt, men mængden af frivilligt arbejde er superstabil i Norge.



Sverige

FORSKERSTEMME

**Johan Vamstad, lektor ved Centrum för civilsamhällesforskning,
Ersta Sköndal Bräcke University.**

Johan Vamstads forskningsinteresse vedrører hovedsageligt velfærdsstaten (både fra et svensk og komparativt perspektiv), civilsamfundet og kombinationer af disse områder. Johan Vamstad har de seneste årtier arbejdet med en række forskellige forskningsprojekter, blandt andet projekt Valgfri Velfærd, som var en samfundsvidenskabelig undersøgelse af forskellige borgergruppers erfaringer. Udover sin interesse for den svenske og andre landes velfærdsstater har Johan Vamstad også studeret co-production eller samproduktion af sociale tjenester. Johan Vamstad er endvidere involveret i arbejdet med universitetets store befolkningsundersøgelse, og har især fokus på pengegaver til non-profit aktiviteter.

Civilsamfundets rolle i Sverige

Som i andre nordiske lande er det velfærdsstaten, der tager sig af den sociale velfærd i Sverige. Tidligere lå denne opgave i civilsamfundet, som Johan Vamstad forklarer:

Omkring 1900-tallet gik det vældig godt for de sociale velfærdsinstitutioner, der fandtes i civilsamfundet. For eksempel Centralforbundet for Socialt Arbejde, som havde mange forskellige aktiviteter. Men også mange andre, der opstod som følge af de problemer, som industrialiseringen og urbaniseringen medførte såsom arbejdsløshed, hjemløshed og misbrug.

51%
af den svenske
befolkning er
frivillig (2019)¹⁴

Ambitionen for mange af civilsamfundsinitiativerne var, at de skulle overtages af det offentlige – og det lykkedes da også med tiden, hvor fx både daginstitutionsområdet og dele af Røde Kors' aktiviteter blev overtaget af det offentlige. Hjemløseområdet er et eksempel på et område, som aldrig blev overtaget. Her står civilsamfundsorganisationerne stærkt, og de hjemløse er i stor stil afhængige af organisationernes indsats. Samme tendens ses også på misbrugsområdet.

Velfærdsmixet

At langt størstedelen af velfærdstjenesterne varetages af det offentlige, fremgår tydeligt af statistikkerne.¹⁵ I begyndelsen af 1990'erne stammede blot to procent af den samlede arbejdskraft på velfærdsområdet fra civilsamfundsorganisationer. Og til trods for at sektoren igennem længere tid har forsøgt at fremme, hvad de i svensk terminologi kalder idébåren eller ideel velfærdsproduktion, så ligger andelen, ifølge Vamstad, stadig på cirka samme niveau i dag med godt tre procent.

Jeg læste for nyligt, at der findes cirka 2.500 offentlige kontrakter mellem kommuner, regioner og ideelle organisationer, hvilket lyder af meget. Det er meget, men det er stadig bare tre procent. Dette betyder, at organisationerne er små. Der er fx små behandlingshjem for misbrugere og små behandlingshjem for unge mennesker.

Fortællingen om Sverige er, at der de seneste årtier er sket en kraftig kommercialisering af velfærdsproduktionen. Det var ikke intentionen, selvom der fra politisk side ganske vist var et ønske om at reducere velfærdsstaten. Løsningen blev en række reformer, der både gav kommunerne lov til at indføre konkurrence og til at øge borgernes muligheder for at vælge mellem offentlige, private eller ideelle velfærdsleverandører. Flere og flere velfærdsområder blev således konkurrenceudsat. Dette viste sig imidlertid at være en ensidig fordel for de kommercielle virksomheder og ikke for civilsamfundet og de ideelle organisationer, som ellers var den politiske intention:

Fra politisk side troede man, at civilsamfundet ville træde ind og blive kooperativer. Men sådan blev det ikke. Det var markedsløsninger lige fra begyndelsen, og det tror jeg skyldes to ting. For det første, at alting plejede at være offentlig, og så var der kun få regler for hvem, der kan være velfærdsaktør og ikke så megen lovgivning. For det andet var der en grad af nai-vitet. Og så har vi altid haft et meget velorganiseret erhvervsliv med velorganiserede fagforeninger og velorganiserede arbejdsgivere. De begyndte allerede at forberede sig på dette skift i 70'erne, så de var klar, da markedssystemet blev åbnet.

Den stærke kommercialisering af velfærden møder megen kritik. En kritik, som i en vis forstand har betydet, at det offentlige er meget velvilligt indstillet over for civilsamfundet. Man ønsker, ifølge Vamstad, mere civilsamfund i velfærdsløsninger, og der har været forskellige tiltag for at fremme samspillet mellem det offentlige og civilsamfundet. Blandt andet idébåret-offentligt-partnerskab (IOP), som er en nyere samarbejdsform, der konkret betyder, at man lokalt sætter sig sammen og udarbejder retningslinjer for, hvem der gør hvad, fx på hjemløseområdet.

Der er ca.
244.000
frivillige
organisationer i
Sverige (2015)¹⁶

Trods de gode intentioner mener Vamstad, at partnerskaberne har begrænset succes:

Jeg har interviewet en del i civilsamfundet, som peger på, at det store problem er den kommunale forvaltning, for de ved ikke, hvordan de skal forholde sig til de ideelle organisationer. De ved, hvordan de skal forholde sig til de profitdrivende aktieselskaber, for dér er der systemer og regler. Men det ideelle er derimod en anden verden, som de har meget svært ved at få til at passe ind i det kommunale system.

Finansiering

Økonomien og støttestrukturerne er naturligvis helt centrale forudsætninger for civilsamfundet, og som i flere andre nordiske lande, er det offentlige en afgørende finansieringskilde. De offentlige puljer støtter primært projekter og giver kun i begrænset omfang grundstøtte. Ifølge Vamstad er der to typer af organisationer, der modtager grundstøtte, nemlig ungdomsorganisationer og indvandrerorganisationer. Den udbredte projektstøtte er en udfordring for svenske organisationer, fordi det ligesom i andre lande skaber stor usikkerhed om organisationens økonomi og gør budgetstyring vanskelig. Salg af varer og tjenester til det offentlige er den største indtægtskilde for civilsamfundsorganisationerne. Derefter følger salg af varer og tjenester til andre aktører end det offentlige, medlemskontingenter og donationer.

Der er ca.
40 indbyggere
per frivillige
organisation¹⁷

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Civilsamfundets velfærdsorganisationer er forholdsvis små i Sverige. Ud fra det perspektiv kan Vamstad godt forstå, at de ikke har spillet den store rolle i debatten. Men det er, siger Vamstad, synd, at de stadig overses i den politiske debat om markedsgørelsen og om, hvorvidt man skal have offentlig eller privat drift. For organisationerne har potentiale til at være et tredje alternativ både til det offentlige og til de store private aktører, der ofte er multinationale virksomheder.

Potentialet og værdien ligger i, at de ofte er mindre enheder. De har et klarere internt demokrati, så man har lidt mere indflydelse, hvilket fører til et bedre arbejdsmiljø, bedre servicekvalitet og måske også en større åbenhed over for alternative initiativer. Men hvis civilsamfundets eneste mulighed for at konkurrere på velfærdsmarkedet er at blive store og professionelle, så forsvinder det, der er deres værdi. Der er en modsætning her, som truer potentialet, som jeg ser det.


Vamstad understreger, at det ikke betyder, at der aldrig vil komme en stor tredje sektor i Sverige. Der vil sandsynligvis altid være et alternativ. Spørgsmålet er, om sektoren kan vokse fra de to-tre procent den fylder nu, til måske 10 procent? Et scenarie, der bliver understøttet af den opbakning, der er til civilsamfundet. Som Vamstad siger, så er begge aktører tilhængere af en større inddragelse. Det gælder både de seneste regeringer, der har skrevet civilsamfundet ind i deres regeringsgrundlag, og civilsamfundet, der ellers har været tilbageholdende med at træde ind på velfærdsområdet. De ser nu sig selv som en vigtig, måske ligefrem afgørende, aktør på området:

Civilsamfundet siger: "Vi kan gøre det bedre, og vi vil være her. For vi har et bedre værdigrundlag og er ikke profitdrevet. Vi sender jo ikke pengene til Caymanøerne, men bruger dem i sektoren."

Når vi taler om civilsamfundets udfordringer vender Vamstad igen tilbage til den markedsgørelse og konkurrenceudsætning, som hele det svenske velfærdsområde er præget af. Her kommer de ideelle organisationer nemlig til kort, fordi de skal konkurrere om kontrakter, hvor det primært handler om at afgive det laveste bud; og som kræver kapital som organisationerne i modsætning til de private virksomheder slet ikke har adgang til. Endvidere har civilsamfundsorganisationerne heller ikke penge til fx markedsføring, som også er en forudsætning for at kunne konkurrere i markedssystemet.

Samtidig bliver civilsamfundet udfordret af to tendenser, der også kendes fra andre lande; nemlig at det frivillige engagement er under forandring, og en nedgang i antallet af medlemmer, som udhuler den traditionelle medlemsmodel.

85%
af de frivillige
er medlem af den
organisation, hvor
de udfører frivilligt
arbejde (2014)¹⁸



Den sidste udfordring Vamstad peger på, er professionaliseringen. Udfordringen er særligt tydelig i de store organisationer. Her ser man, at de lokale afdelinger stadig har karakter af en traditionel folkebevægelse, mens det centrale niveau er præget af en professionaliseret administration med fagmedarbejdere, markedsføringsbudgetter og hvad der ellers hører sig til i en professionel organisation. Vamstad beskriver situationen som en kamp mellem det folkelige og det entreprenante, og på spørgsmålet om, hvilken ideologi der vinder, svarer han:

Jeg tror, det er en overgangsproces – at vi går mod en højere grad af professionalisering. Baseret på det jeg har sagt om markedsgørelse, så tror jeg, det er nødvendigt, at hvis de skal passe ind i velfærds-markedet, så må de blive professionelle – både til at udføre selve velfærden, men også til fundraising og lignende.

Åland

FORSKERSTEMME

Sia Spiliopoulou Åkermark, direktør for Ålands Fredsinstitut

Sia Spiliopoulou Åkermark har været direktør for Ålands Fredsinstitut siden 2007. Hun er advokat med en ph.d. i international ret fra Uppsala Universitet. Sia Spiliopoulou Åkermark har arbejdet med og i civilsamfundsorganisationer, på universiteter og forskningsinstitutioner rundt om i verden. Fra 2002-2006 og igen fra 2010-2014 var Sia Spiliopoulou Åkermark ekspertmedlem i Europarådets rådgivende udvalg for nationale mindretal. Hun var udvalgets præsident fra 2012-2014. Sia Spiliopoulou Åkermarks interesser og ekspertise er menneskerettigheder, mindretal, oprindelige folk, selvstyre, demokratispørgsmål samt spørgsmål om kollektiv sikkerhed og fredelig løsning af konflikter.



Civilsamfundets rolle på Åland

Sia Spiliopoulou Åkermark beskriver Åland som et øsamfund med et energisk og engageret civilsamfund. Befolkningen er afhængige af hinanden og af de lokale civilsamfundsinitiativer. Hvis der er behov, som ikke bliver imødekommet, træder civilsamfundet til med en tydelig advocacy-rolle over for myndighederne.

Civilsamfundet er meget vigtigt på Ålandsøerne. I et så lille samfund spiller hver en borger en vigtig rolle. Åland har cirka 30.000 beboere, i vores hovedstad Mariehamn bor der cirka 11.000 beboere, og vi er fordelt på 16 forskellige øer, hvor vi bor sammen i små samfund. Derfor bliver civilsamfundet og dets bidrag meget vigtigt.

Ålandsøerne er et selvstyre med eget ansvar for at udføre og tilbyde rettighedsbaserede ydelser, og meget af velfærden udføres af de lokale myndigheder.

Vi har oplevet, at den offentlige sektor ikke altid kan følge med udviklingen. Fx har vi oplevet store udfordringer med psykiske problemer blandt unge – og selvom der lå data, der påviste denne uheldige udvikling, blev der ikke taget hånd om situationen, før civilsamfundet lagde pres på myndighederne.

Et andet eksempel på, at de offentlige tilbud ikke altid slår til, er det kirkelige initiativ Matbanken, som opstod, fordi myndighedernes økonomiske hjælp til personer uden for arbejdsmarkedet ikke var tilstrækkelig. Matbanken uddeler derfor mad til familier, som ikke kan få økonomien til at hænge sammen.

Åkermark vurderer, at civilsamfundet på Åland nyder stor legitimitet, og at befolkningen generelt anerkender den store hjælp, som organisationerne bidrager med. Ligeledes er ålændingene meget villige til at engagere og involvere sig, og det på trods af, at også Åland mærker den generelle tendens til, at medlemskabet i foreningerne falder. Borgerne reagerer på samfundets udfordringer – man hjælper hinanden og organiserer hjælp til dem, som har behov.

Civilsamfundet på Åland er præget af en række ældre organisationer som Red Barnet og Røde Kors og velgørenhedsorganisationer som Lions Club og Rotary. Foreninger er den typiske organiseringsform, og de fleste foreninger er små. Lovgivningen på området betyder, at det er nemt at etablere en forening. Der findes også fondskonstruktioner og mere uformelle netværkssammenslutninger. En ny tendens er, at organisationer, der er startet som civilsamfundsinitiativer bliver til socialøkonomiske virksomheder. Det gælder fx den socialøkonomiske virksomhed Emmaus.

Som noget forholdsvis nyt finder man civilsamfundsinitiativer på psykiatriområdet (børn med psykisk sygdom), på handicapområdet og på integrationsområdet. Her bidrager civilsamfundet både med viden, øget synlighed og debat. Åkermark påpeger, at Ålands demografiske og geografiske struktur gør det let for civilsamfundet at komme i dialog og få kontakt til politikerne.

Da der er tale om et lille samfund, er der faktisk en høj grad af tilgængelighed til de politiske niveauer. Det er let at kontakte og få adgang til de relevante beslutningstagere, ligesom vi både har lokale aviser og radio. Dermed får man også forholdsvis let taletid i medierne.

Velfærdsmixet

Åkermark forklarer, at der er en del nye tværsektorielle samarbejdseksempler mellem civilsamfundet, private virksomheder og offentlige organisationer. Der er både tale om mere formelt samarbejde i form af partnerskaber og mere løst samarbejde, hvor partnere deler alt fra kontorfællesskaber til viden, erfaringer og know-how. Hvor samarbejdet tidligere har været uformelt og dermed meget personafhængigt, går udviklingen i retning af nye samarbejdsformer og en højere grad af formalisering af samarbejdet.

Åland er et lille samfund, og mange af initiativerne er små og specialiserede. For at mindske sårbarheden er vi nødt til at samarbejde. Dette gælder også for de sociale foreninger. Dog vil de sociale foreninger først og fremmest gøre en forskel for andre, hvorfor samarbejde ikke er deres første prioritet.

Det offentlige står for den største velfærdsproduktion, men for nogle grupper (særligt på ældreområdet) er civilsamfundet meget vigtigt. Når forskellige sektorer samarbejder om velfærdsproduktion er det ifølge Åkermark særligt vigtigt, at borgerne ved, hvem der i sidste ende er ansvarlige for velfærdstilbuddet. Det gælder særligt for de rettighedsbaserede ydelser. Er det den offentlige institution, som har udliciteret ydelsen, der bærer ansvaret? Eller er det den civilsamfundsorganisation, som udfører ydelsen? Og hvor kan borgerne klage, hvis de ikke mener, at den ydelse, de får, er i overensstemmelse med de rettigheder de har? Åkermark påpeger, at i et samarbejde er civilsamfundet optaget af at gøre en forskel for borgerne, mens det offentlikes opgave er at sikre, at borgernes rettigheder overholdes – og at der er tydelig transparens i klagemuligheder.

40%
af den ålandske
befolkning er
frivillig (2018)¹⁹

Finansiering

Civilsamfundet på Åland er opdelt i tre hovedtyper: Organisationer, som arbejder med velfærd, organisationer, som arbejder med idræt og organisationer, som arbejder med kultur. Denne opdeling afspejles også i finansieringen. Langt den største del af finansieringen til de frivillige sociale organisationer kommer fra Ålands Penningautomatforeningen (PAF)²⁰, der er en spilvirksomhed, men med et klart velgørenhedsformål. PAF ejes af den ålandske regering.

Selv om det naturligvis er positivt, at der findes finansiering til de frivillige sociale indsatser, påpeger Åkermark, at modellen indeholder en række udfordringer. For det første tildeles midlerne alene for ét år ad gangen.

Typisk er der ansøgning i oktober måned for finansiering til det kommende år, og ofte får organisationerne først svar i februar eller marts. Det er meget svært at have en forpligtelse over for andre – både i forhold til målgruppen og internt i organisationen på dette grundlag. Jeg har i årevis påpeget, at der som minimum burde være en ramme på bevillingerne på 3-4 år ad gangen.

For det andet er modellen ikke transparent. Der er godt nok fuld åbenhed om, hvilke organisationer der får tildelt midler, men det er ikke tydeligt, hvordan processen foregår, eller hvad kriterierne er for at komme i betragtning til midlerne. Ligeledes bliver bevillinger ikke motiveret.

Meget af det forberedende arbejde med tildelingen foregår i centraladministrationen og PAF's fordelingsråd, og der er ikke mange, inkl. mig selv, som kan forklare, hvordan systemet i forhold til tildeling rent faktisk fungerer.

For det tredje ser Åkermark en tendens til en vis konservatisme i systemet, hvor det kan være svært for nye ideer eller organisationer at komme i betragtning til midlerne. Det er ofte de kendte og anerkendte organisationer eller personer, som modtager midler, og der findes stort set ikke en dialog om økonomi eller andre spørgsmål.

Helt generelt er der tale om en lille centraladministration, som naturligt har brug for viden og støtte til udvælgelsen – men er det så regeringens dagsorden, som understøttes, når der tildeles midler? Og hvis det er, hvordan besluttes det? Omvendt skal processen også ses i forhold til, hvor lang tid og hvor mange ressourcer der skal bruges i tildelingsprocessen. For langt de fleste er holdningen, at det vigtigste er, at midlerne bliver brugt på målgruppen og på kapacitetsopbygningen af foreningen – ikke på unødigt administration. Det samme gælder naturligvis centraladministrationen.

Endelig peger Åkermark på en sidste type af finansiering, nemlig filantropi eller velgørenhed. Her er støtten dog primært projektbaseret og ikke rettet mod drift eller basisaktiviteter i civilsamfundet.

Der er ca.
61 indbyggere
per frivillige
organisation

Civilsamfundets potentialer og udfordringer

Ifølge Åkermark giver et lille samfund som Åland anledning til en række specifikke udfordringer for civilsamfundet. For det første; hvordan passer man på hinandens følsomme oplysninger, når alle kender alle? Den udfordring giver civilsamfundet en række juridiske dilemmaer i forhold til databeskyttelse og tavshedspligt.

En anden udfordring er, at Åland består af 16 kommuner, hvoraf nogle blot har få hundrede indbyggere. For hvordan organiserer man velfærd i så lille en skala? Ifølge Åkermark skaber de små enheder barrierer for at håndtere sociale udfordringer, og derfor har Åland etableret Kommunernas socialtjänst k.f. (KST), som blandt andet samler arbejdet med udsatte børn. Det er endnu for tidligt at sige, hvordan effekten bliver, men både det offentlige og civilsamfundet håber, at en samlet platform til at tale om og løse de fælles udfordringer vil gavne indsatsen – også på tværs af kommunale myndigheder og civilsamfund.

Også geografien kan skabe ulighed i de tilbud, som civilsamfundet giver. Mange tilbud er centreret omkring hovedstaden, og selvom der findes tilbud i hele Åland, ser Åkermark en klar udfordring i at håndtere problemstillingen mellem center og periferi.

Endelig peger Åkermark på digitaliseringen som en udfordring – eller nærmere tilgængeligheden og digitalisering. I et samfund, hvor indbyggerne bor spredt, er det vigtigt, at frivillige og frivillige organisationer har adgang til it-udstyr, internet og digitale systemer, herunder egne hjemmesider. Og det udfordrer organisationerne – og de frivillige – fordi det er dyrt, kræver særligt udstyr og ikke mindst it-kundskaber og kompetenceudvikling.

Udfordringerne til trods slutter Åkermark interviewet af med optimisme:

Det gode ved et sted som Åland er, at man ikke venter, til andre løser problemerne. Det gør man selv. Der er masser af engagement.



Der er
484
foreninger på
Åland (2020)²¹

Fodnoter

- 1 Espersen, Fridberg, Andreasen og Brændgaard (2021): "Frivillighedsundersøgelsen 2020 En repræsentativ befolkningsundersøgelse af udviklingen i danskernes frivillige arbejde". VIVE – det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København. De 36 % dækker over det kontinuerlige, stabile frivillige arbejde. Medregnes det tidsafgrænsede og virtuelle frivillige arbejde, er andelen 40 pct.
- 2 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s. 48
- 3 Sivesind, Karl Henrik (red): "Mot en ny Skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgerskap". Institutt for Samfunnsforskning. Rapport 2016:01
- 4 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s. 53
- 5 Rahkonen, J. (2018) TUTKIMUSRAPORTTI Vapaaehtoistyön tekeminen Suomessa, s. 27
- 6 Ryyänen, S.(2020) <https://kansalaisyhteiskunta.fi/> <https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/kansalaisyhteiskuntanaan/>
- 7 Frit oversat fra: <https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/suomalainen-kansalaisyhteiskunta/>
- 8 Dugni arbejder med beskæftigelsesindsatser for borgere med forskellige former for handicap. Læs mere på Dugni.fo
- 9 Hrafnadóttir, S., Jónsdóttir, G.A. & Kristmundsson, Ó.H., "Þátttaka í sjálfbodastarfi á Íslandi", in *Icelandic Review of Politics and Administration (2015)*, Vol 10, Issue 2 (425–442). s. 434 → [Deltagelse i frivilligt arbejde i Island] Hrafnadóttir, S.,
- 10 Jónsdóttir, G.A. & Kristmundsson, Ó.H., "Þátttaka í sjálfbodastarfi á Íslandi", in *Icelandic Review of Politics and Administration (2015)*, Vol 10, Issue 2 (425–442). s. 435 → [Deltagelse i frivilligt arbejde i Island]
- 11 Aldun, F., Sivesind, K. H., & Arnesen, D. (2018): Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017, S. 11
- 12 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s. 48
- 13 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s. 53
- 14 Von Essen, J. & Svedberg, L. (2020): Medborgerligt engagemang i Sverige 1992–2019, S. 19
- 15 Sivesind, Karl Henrik (red): "Mot en ny Skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgerskap". Institutt for Samfunnsforskning. Rapport 2016:01
- 16 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s. 47
- 17 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s.48
- 18 Henriksen, L. S., Strømsnes, K., Svedberg, L. (red.) (2019): Civic engagement in Scandinavia s.53
- 19 Statistics and Research Åland (2018): "tillitsstudie för Åland 2018", s. 43.
- 20 PAF tilbyder spil på internettet, på krydstogtskibe i Østersøen og Nordsøen og har fysiske spilaktiviteter placeret på Åland.
- 21 Patentti- ja Rekisterihallitus" (Finlands Patent og Registreringskontor) https://www.prh.fi/fi/uutislistaus/2020/P_21270.html



Vidensgrundlaget er afsæt for det Nordiske Topmøde for Civilsamfund 2021. Formålet med topmødet er at udforske og debattere muligheder og barrierer for, at civilsamfundet kan bidrage til de nordiske velfærdssamfunds indsats for at styrke den sociale sammenhængskraft.

Gennem interviews med nordiske forskere giver vidensgrundlaget en indsigt i de respektive nordiske lande og selvstyreområders civilsamfund, og tillige en bredere forståelse af, hvordan civilsamfund og velfærdssamfund samarbejder om velfærdsopgaver på det sociale område i Norden.



Albanigade 54 E, 1. sal · 5000 Odense C
Telefon (+45) 66 14 60 61 · E-mail: info@frivillighed.dk
www.frivillighed.dk