

Kommunernes samarbejde med civile aktører

HELLE HYGUM ESPERSEN, seniorprojektleder, [KORA](#)

BJARNE IBSEN, professor på [Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund](#) ved Syddansk Universitet

Der er i kommunerne et voksende politisk fokus på at fremme et samarbejde med frivillige, foreninger og andre grupper af borgere. Betegnelsen varierer derfor, men de mest almindelige er: partnerskab, samskabelse eller netværksbaseret samarbejde, der er udtryk for et samarbejde om konkrete aktiviteter, fx i en folkeskole, på et plejecenter eller i en indsats for flygtninge.

Et utal af konferencer og politiske dokumenter samt tænketanke og private konsulentfirmaer udråber et tættere samarbejde med civilsamfundet som løsningen på en række udfordringer og opgaver, som kommunerne har vanskeligt ved at klare alene, hvad enten dette skyldes manglende ressourcer, opgavernes komplekse karakter eller et ønske om at styrke borgernes deltagelse i og indflydelse på de kommunale opgaver.

De nye samarbejder skal – ifølge fortalene derfor – både skabe innovation, mere demokratisk inddragelse af borgere og bidrage til at løse det resourcepres, mange kommuner oplever. En af visionerne er, at borgerne skal sættes mere i centrum som eksperter i eget liv og ikke mindst bidrage til at afbureaukratisere og menneskeliggøre ufleksible og upersonlige kommunale ydelser. Selvom dagsordenen om et stærkere samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor har fået tilslutning fra mange sider, de forskellige politiske fløje, mange af de frivillige landsorganisationer, Kommunernes Landsforening, Frivilligrådet m.fl., så har der også lydt kritiske røster. Først og fremmest fra flere fagforeninger for kommunalt ansatte, som frygter, at et tættere samarbejde med frivillige i de kommunale institutioner vil koste arbejdspladser, men også en kritik af, at det kan gå ud over kvaliteten i den kommunale service, selvom de også ser perspektiver i et tættere samarbejde mellem kommunale institutioner og civile aktører.

Set i lyset af den massive politiske italesættelse af visionerne for et stærkere samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor er det interessant, at der indtil dato ikke er forsket ret meget i området. Det var begrundelsen for, at KORA og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på

• SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER •

Syddansk Universitet gik sammen om at undersøge omfanget og karakteren af kommunernes samarbejde med civile aktører samt holdningerne dertil.

Undersøgelsen søger både at belyse, om der er forskelle mellem kommunerne på samarbejdet med civile aktører og holdningerne dertil, og om der er forskelle derpå mellem forskellige forvaltningsområder. Spørgeskemaet blev i oktober 2015 sendt til i alt 838 fag- og forvaltningschefer, hvoraf 53 pct. besvarede spørgeskemaet helt eller delvist. Det er altså ikke kommunen som helhed, der har besvaret spørgeskemaet, men fagchefer for de forskellige kommunale fag- og forvaltningsområder. I denne artikel trækkes de vigtigste af undersøgelsens resultater op med et særligt fokus på kommunernes samarbejde inden for kultur- og fritidsområdet.

DE FLESTE KOMMUNER HAR EN FORMEL POLITIK FOR SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER

Undersøgelsen bekræfter, at samarbejdet med civile aktører har stor politisk og forvaltningsmæssigt fokus i kommunerne. 60 pct. af fagcheferne svarer, at kommunen, som de er fagchef i, har en overordnet politik eller strategi for samarbejde med civile aktører, 19 pct. svarer, at det indgår som en del af andre politikker, og yderligere 10 pct. svarer, at politikken derfor er under udarbejdelse.

En noget mindre andel – 39 pct. – af fagcheferne svarer, at der er en særlig politik eller strategi for samarbejde med civile aktører på det fagområde, som fagchefen er ansvarlig for, og 29 pct. svarer, at det indgår som en del af andre politikker. Kultur- og fritidsområdet har i højere grad end de fleste fagområder en særlig politik eller strategi for et samarbejde med civile aktører. Det svarer 52 pct. af fagcheferne for forvaltningsenheder, der omfatter kultur- og fritidsområdet, og det er kun overgået af Sundheds- og forebyggelsesområdet.

SAMARBEJDE OM MANGE FORSKELLIGE OPGAVER OG MED FORSKELLIGE CIVILSAMFUNDSAKTØRER

Bestræbelsen på at styrke samarbejdet med den frivillige sektor og civile aktører sker bredt i kommunerne og ikke kun eller primært inden for det sociale område, skole- og uddannelsesområdet og kultur- og fritidsområdet, som der har været meget fokus på. 82 pct. af fagcheferne svarer, at forvaltningen har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år.

Kommunerne samarbejder først og fremmest med lokale foreninger, hvilket tre ud af fire af fagcheferne svarer, at deres fagområde gør. Det er mest udbredt på kultur- og fritidsområdet, hvor ni ud af ti forvaltningschefer svarer, at de har et samarbejde med lokale foreninger. Lidt færre – to ud af tre – samar-

• SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER •

bejder med landsdækkende organisationer (eller lokale afdelinger deraf). Her er kultur- og fritidsforvaltningerne også topscorer. Tre ud af fem svarer, at de har et samarbejde med borgere, der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation. Kultur- og fritidsområdet afviger på dette område ikke fra gennemsnittet. Næsten halvdelen har et samarbejde med boligselskaber, grundejerforeninger eller lejerforeninger. To ud af fem har et samarbejde med selvejende institutioner, og en tilsvarende andel samarbejder med et frivilligcenter og en eller flere virksomheder. Hver fjerde har et samarbejde med en kirke (inklusive menighedsplejere), med en socioøkonomisk virksomhed og et værested. Færrest har et samarbejde med andre trosretninger end folkekirken, som kun hver tyvende fagchef angiver som en aktuel samarbejdspartner.

Ifølge svarene fra fagcheferne er det især kommunen, som er igangsætter af et samarbejde med civile aktører. Enten ved at kommunen eller en kommunal institution inviterer til eller rekrutterer organiserede civile aktører, eller ved at kommunen går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om. Mindre udbredt er det, at det er lokale civile aktører eller regionale eller landsdækkende organisationer, som inviterer kommunen til et samarbejde. Omkring halvdelen af fagcheferne svarer, at samarbejder altid eller ofte er formaliserede i form af skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling. Den øvrige halvdel af samarbejderne er uformelle og netværksbaserede.

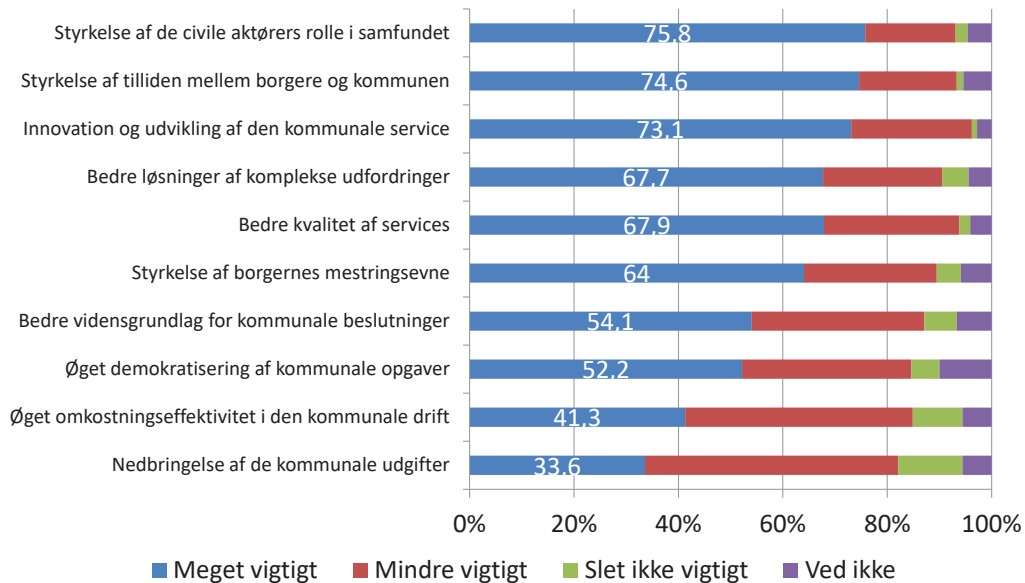
39 pct. af samarbejderne gennemføres 'altid' og 'ofte' på tværs af forvaltningsområder, og to ud af tre samarbejder omfatter mere end én samarbejdspartner. Vi kender dog ikke omfanget af de konkrete samarbejder (antal kommunale medarbejdere og borgere), og vi ved heller ikke, i hvor stor udstrækning de konkrete samarbejder griber ind i den kommunale opgaveløsning og etablerer fælles praksis, eller består i at skabe overgange og sammenhænge mellem ellers adskilte kommunale og civile organiseringer.

I LILLE GRAD ØKONOMISKE GEVINSTER SOM SAMARBEJDET BEGRUNDES MED

Det er især demokratiske gevinster og service gevinster, som de kommunale fagchefer tilslutter sig på et spørgsmål om, hvad de især begrundes samarbejdet med, som hosstående figur viser.

Tre ud af fire fagchefer svarer, at begrundelsen 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen' er 'meget vigtig', og en lige så stor andel svarer, at 'Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet' er en 'meget vigtig' begrundelse for samarbejdet. Lidt færre – men stadig mere end halvdelen – har svaret, at begrundelserne 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og

Hvor vigtige er følgende begrundelser for forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører?



'Styrkelse af borgernes mestringsevne' er 'meget vigtigt'.

Betydningen af samarbejdet med civile aktører for den kommunale service tillægges ligeledes meget stor betydning. Det gælder især begrundelsen, at samarbejdet giver 'Innovation og udvikling af den kommunale service', men også på de øvrige tre udsagn ('Bedre kvalitet af den kommunale service', 'Bedre løsning af komplekse udfordringer' og 'Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger') svarer mere end halvdelen, at det er 'meget vigtigt' som begrundelse for samarbejdet mellem den frivillige og den kommunale sektor.

Den laveste tilslutning er der til de økonomiske begrundelser. To ud af fem af fagcheferne har svaret 'meget vigtigt' til, at samarbejdet giver 'Øget omkostningseffektivitet i den offentlige sektor', og hver tredje svarer 'Meget vigtigt' til udsagnet, at samarbejdet fører til 'Nedbringelse af de kommunale udgifter'. Men også her gælder det, at meget få svarer 'Slet ikke vigtigt'.

Ved at sammenholde fagchefernes forventninger til samarbejdet og deres vurdering af udbyttet deraf (ud fra de hidtidige erfaringer), er det de økonomiske gevinster, som mindst lever op til forventningerne. Selvom den økonomiske værdi var den 'mindst vigtige' blandt begrundelserne for sam-

• SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER •

arbejde med civile aktører, er det også den værdi, hvor der er den største forskel mellem fagchefernes forventninger og deres vurdering af udbyttet af samarbejdet. Fagchefernes svar vedrørende de økonomiske gevinster af samarbejdet bekræftes af svarene på et andet spørgsmål om den økonomiske og ressourcemæssige gevinst af samarbejdet med civile aktører. Kun hver tiende svarer, at man i den kommunale drift har haft en økonomisk gevinst af samarbejdet. En lidt mindre andel mener omvendt, at kommunen har haft en økonomisk merudgift derved. En tredjedel af fagcheferne vurderer dog, at den økonomiske gevinst ligger længere ude i fremtiden. Vi kan ikke vide hvilket rationale, der ligger bag den vurdering. Det kan skyldes forventninger om, at samarbejderne kan løse komplekse udfordringer mere effektivt, eller det kan skyldes forventninger om, at civile aktører vil overtage kommunale opgaver, eller helt andre rationaler.

POLITISKE FORVENTNINGER – MEN MANGLENDE VIDENSKILDER

Undersøgelsen viser også, at samarbejderne stort set alene er baseret på politik og 'prøven sig frem': på spørgsmålet om, hvad fagcheferne er inspireret af i operationaliseringen af samarbejdet henvises især til publikationer fra KL, ministerier og råd og landsdækkende frivillige organisationer, og i langt mindre grad til forskningsbaseret viden, landsdækkende videnscentre og udviklede modeller for samarbejder. Fagchefernes svar vidner om en praksis, der er mere inspireret af politik og interesser end af viden, samtidig med, at forventningerne (jf ovenfor) til samarbejdernes udbytte er tårnhøje.



ISÆR DE JURIDISKE OG STYRINGSMÆSSIGE VILKÅR FOR SAMARBEJDET SOM ER EN UDFORDRING

Samarbejdet med foreninger og frivillige kan være forbundet med en række udfordringer. For det første kan det tænkes, at de civile aktører ikke har de ønskede ressourcer og kompetencer til at indgå i et ligeværdigt samarbejde. Det er dog forholdsvis få fagchefer, som har den oplevelse.

En anden udfordring kan være, at de kommunale medarbejdere har svært ved at finde den nødvendige tid til samarbejdet, og at de mangler viden om foreninger og frivillige, og hvordan man skal samarbejde med dem. Det synes de kommunale fagchefer i noget højere grad er en udfordring, end manglen på ressourcer og kompetencer hos de civile aktører, de samarbejder med.

Den største oplevede udfordring synes at være de juridiske og styringsmæssige vilkår for samarbejdet. Fagcheferne synes også, at det er en udfordring, at der mangler evidens for eller viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfundet. Fagcheferne udtrykker et behov for viden om, hvordan samarbejder skaber værdi, eller ikke skaber værdi, samt hvordan de kan evaluere og måle en evt. værdi. Kun hver tiende angiver, at de måler eller evaluerer på samarbejdet på tværs af kommune og civile aktører.

SMÅ FORSKELLE MELLEM KOMMUNETYPER, STORE FORSKELLE MELLEM FAGOMRÅDER

Man kunne måske forvente væsentlige forskelle mellem kommunetyper på samarbejdet med civile aktører. Men undersøgelsen kan ikke bekræfte det. De store kommuner adskiller sig fra de mindre og små kommuner ved at have flere samarbejdsprojekter, ved i højere grad at samarbejde med boligselskaber, kirker, væresteder, frivilligcentre samt socioøkonomiske virksomheder, og de måler eller evaluerer i højere grad udbyttet af samarbejdet. Det er forventelige forskelle for henholdsvis store og små kommuner.

Kommunens dominerende politiske orientering – målt efter, hvilket parti borgmesteren kommer fra – har forholdsvis lille betydning for omfanget og karakteren af samarbejdet med civile aktører samt holdningen dertil blandt fagcheferne, og de forskelle, som findes, kan skyldes, at der er en sammenhæng mellem kommunens størrelse og politiske orientering. Undersøgelsen har heller ikke kunnet påvise signifikante forskelle mellem landsdele på kommunernes samarbejde med civile aktører samt holdninger til og vurderinger af samarbejdets betydning.

De store forskelle finder vi i højere grad internt i den enkelte kommune, dvs. mellem fag- og forvaltningsområderne. 'Sundhed og forebyggelse' er måske det fagområde, som skiller sig mest ud fra de andre. Det er dette fagområde, der bl.a. har flest samarbejder; som især har særlige politikker for samarbej-

• SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER •

det; og som i særlig grad lægger vægt på måling og evaluering af, hvor mange borgere og frivillige, der tager del i samarbejdet. Derimod viser undersøgelsen, lidt overraskende, at fagområdet 'Kultur og fritid' tegner sig for relativt få samarbejder med civile aktører. Flere studier viser, at foreningerne og det frivillige arbejde på dette samfundsområde udgør omkring halvdelen



af det samlede foreningsliv og frivillige arbejde, og hovedparten af den kommunale udgift til civilsamfundet findes på dette område i form af udgifter til faciliteter, der stilles gratis til rådighed, og økonomisk støtte til aktiviteter i folkeoplysende foreninger og aftenskoler i henhold til folkeoplysningslovens regler. Men det kan hænge sammen med, at hovedparten af kultur-, fritids- og idrætsaktiviteter foregår i foreninger med frivillige ledere, instruktører, undervisere mv., som kommunen støtter, men ellers ikke har hverken et ansvar for eller et samarbejde med. Det er en helt anden samarbejds- eller samspilsform, vi finder på dette område, end den samarbejdsform, hvor kommunen søger at inddrage – og samarbejde med – foreninger og frivillige om løsningen af opgaver og problemstillinger, som kommunen har ansvaret for. Fagchefernes svar viser, at det især er sundhedsmæssige, integrationsmæssige og sociale problemstillinger, som der samarbejdes om. Og på disse fagområder bidrager også kultur- og fritidsforeningerne.

PERSPEKTIVER PÅ RESULTATERNE

Undersøgelsen viser, at der i kommunerne er et bredt samarbejde med civile aktører, og at det er blevet en integreret del af den kommunale forvaltning og dertil hørende institutioner, centre og enheder. Men det er meget usikkert, hvor omfattende og nært de konkrete samarbejder er. Mange samarbejder er efter alt at dømme forholdsvis små, fx når nogle få frivillige kommer et par timer om ugen på den lokale folkeskole. Det er også usikkert, om de kommunale institutioner i højere grad samarbejder med civilsamfundet end de gjorde for blot få år siden. Tre undersøgelser af foreningslivet i Odense Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune i 2004, 2010 og 2016 viser, at der



• SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER •

fra 2004 til 2010 skete en markant stigning i andelen af foreninger, som har et samarbejde med en eller flere kommunale institutioner, men i 2016 er andelen af foreningerne, der har et samarbejde med kommunen eller en kommunal institution, ikke større, end den var i 2010 (analysen offentliggøres sidst på året). Det er dog muligt, at kommunerne i højere grad samarbejder med andre civile aktører, end man tidligere har gjort. Her tænkes især på frivillige uden en foreningstilknytning, som mere end halvdelen af fagcheferne svarer, at de samarbejder med.

Som nævnt viser undersøgelsen, at det især er demokratiske værdier, som fagcheferne begrundes og retfærdiggør samarbejdet med civile aktører med, og det er også sådanne værdier, som de mener, at de konkrete samarbejder har bidraget til. Derfor kan det undre, at så forholdsvis få fagchefer nævner samarbejder omkring politikudvikling, planlægning, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse. Der er en tydelig tendens til, at samarbejderne især drejer sig om konkrete opgaver i driften frem for den politikudviklende og problemidentificerende side af kommunerne. Der samarbejdes i højere grad om produktionen frem for om udviklingen og planlægningen af services og indsatser. Og det kan også vække undren, at de lokale foreninger i så forholdsvis lille grad tager initiativ til samarbejde (ifølge fagcheferne) og tilsyneladende heller ikke har spillet en central rolle ved udarbejdelsen af politikker og strategier på området. Der synes at være et misforhold mellem den betydning, de lokale foreninger, lokale boligselskaber, lokale selvejende institutioner mv. har, når det drejer sig om de konkrete samarbejder, og den noget mindre betydning de samme foreninger og institutioner har for udarbejdelsen af politikker og strategier og problemformulering på området samt initiativer til samarbejdet. Man kan diskutere, hvor meget demokratisk værdi man opnår ved primært at samarbejde om produktionen (frem for om planlægningen) af services. Være den primære initiativtager til samarbejderne og især lade sig inspirere af publikationer fra



de statslige organisationer og store landsdækkende civile organisationer, samtidig med at man i praksis især samarbejder med de mindre lokale foreninger og borgergrupper.

Endelig er det tankevækkende, at undersøgelsen viser, at de kommunale fagchefer i højere grad ser udfordringer i samarbejdet med de civile aktører internt i kommunen end hos de civile aktører. Det kan være udtryk for den kolossale tillid til og tro på civilsamfundets værdier og potentialer, som kommer til udtryk i offentligheden og i politiske udtalelser. Men det kan også skyldes, at de lokale netværk og samarbejder er for svage til, at de kommunale medarbejdere har viden om, hvem de skal samarbejde med, og at selve det at arbejde i netværk i lokalsamfund fortsat er meget nyt for mange kommunale medarbejdere. Derudover kan det skyldes, at kommunerne typisk samarbejder med foreninger, frivillige og andre civile aktører, som netop er eksperter og særligt dedikerede på områder, som de samarbejder med kommunale institutioner om. Det kan også skyldes, at de kommunale fagchefer vurderer, at de frivillige aktørers erfaringsbaserede viden og tætte kontakt til specifikke borgergrupper kan bidrage kvalitativt til faglige medarbejders faglige viden og på den baggrund løfte kvaliteten af services og løsninger. Sidst men ikke mindst kan det skyldes, at fagcheferne vurderer, at de civile aktørers bidrag primært består i at skabe netværk for borgerne og ikke i øvrigt har betydning for den faglige opgaveløsning i kommunerne. ■

Omdannet regering

Lars Løkke Rasmussens regering III har fået en imødekommende modtagelse hos mange i foreningslivet.

Det, der har vakt opmærksomhed, er afsnittet *Kultur, foreningsliv og medier*, pp. 79-81, i regeringsgrundlaget [*For et friere, rigere og mere trygt Danmark*](#) for den nye 3-kløver-regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.

Ved regeringsdannelsen blev Bertel Haarder afløst som kulturminister og kirkeminister af Mette Bock, Liberal Alliance.



