

Kapitel 1 - Indledning

1.1 Udvalgets kommissorium og sammensætning

Udvalget blev nedsat af socialministeren den 21. juli 1995 med følgende kommissorium:

»Der nedsættes et udvalg om det frivillige sociale arbejde med henblik på at vurdere de hidtidige erfaringer og overveje behovene for og forslag til strategier for en fortsat udvikling.

Baggrunden ligger i den debat, der foregår om velfærdssamfundets fremtid, som bl.a. drejer sig om mulighederne for at få »genopdaget« den fælles ansvarlighed i det civile samfund samt det frivillige arbejdes særlige kvaliteter i velfærdspolitikken og dets etiske og demokratiske dimensioner i forhold til samfundsudviklingen.

Udviklingen af det frivillige sociale arbejde er de sidste 10-15 år støttet gennem en særlig indsats af Folketinget og centrale myndigheder. I 1983 blev Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde nedsat for at fremme samarbejdet mellem de private og offentlige sektorer. Folketinget afsatte i 1987 de første midler til at støtte det frivillige sociale arbejde (PUF-puljen). I begyndelsen af 90'erne er Center for frivilligt socialt arbejde etableret.

De store frivillige sociale organisationer har i de senere år haft en vækst i deres aktiviteter i forhold til de svageste grupper. Det frivillige sociale arbejde har desuden udviklet flere nye former, herunder selvhjælpsgruppeprojekter og frivillighedsformidlinger. Hertil kommer partnerskabsprojekter mellem det lokale frivillige sociale arbejde og de lokale myndigheder om bl.a. forebyggende arbejde for forskellige målgrupper.

Det frivillige sociale arbejde har vist sine kvaliteter ved at være en af velfærdssamfundets ressourcer. Det har en væsentlig dimension i brugerdeltagelse og deltagelse i samfundets beslutningsprocesser. Eksempelvis har egenorganisering og brugerdeltagelse vist sig at have særlige muligheder for at højne livskvaliteten og løse nogle af de sociale problemer for nogle af de udstøtte grupper samt øge deres aktive medvirken i lokalsamfundet.

Samtidig bygger det frivillige sociale arbejde bro mellem forskellige befolkningsgrupper, mellem generationer, mellem institutioner og befolkning, samt mellem professionelle/behandlere og borgere/klienter. Det har en væsentlig forebyggende virkning både gennem den omsorg, der ydes, og gennem det netværk, der opbygges mellem deltagerne.

Opgaven:

Formålet med at nedsætte udvalget er herefter, at vurdere de hidtidige erfaringer, at analysere betingelserne for en fortsat udvikling og at fremlægge nødvendige forslag til strategier, som kan sikre det frivillige arbejde sin betydningsfulde plads i det fremtidige velfærdssamfund. Ved udarbejdelsen af forslagene bør der tages hensyn til det frivillige arbejdes værdier herunder organisering og arbejdsmetoder, og til det offentliges grundlæggende ansvar for at varetage løsningen af sociale problemer. Der bør lægges særlig vægt på at undersøge mulighederne for at

skabe bedre rammer for organisering og brugerindflydelse for grupper, der er sat udenfor det normale samfundsliv.

Konkret bedes udvalget bl.a. tage stilling til:

- behovet for omlægninger af og bedre målretning af eksisterende støtteordninger, herunder hvordan de økonomiske vilkår for den offentlige og private finansiering af det frivillige arbejde kan sikres på længere sigt.
- behovet for eventuelle lovændringer eller andre retsfor skrifter.
- det offentlige incitamentstruktur for det frivillige sociale arbejde og for bevarelse og udvikling af det frivillige arbejdes kvaliteter og egenart.
- kontraktformer og samarbejdsformer i samarbejdet mellem det frivillige sociale arbejde og de offentlige myndigheder og andre sektorer.
- prioritering på kort og lang sigt af hvilke samfundsmæssige områder, der særligt bør satses på.

Udvalget kan nedsætte underudvalg, faglige støttegrupper, tilkalde sagkyndige og selvstændigt iværksætte undersøgelser.

Udvalget er forpligtet til at tage kontakt med de forskellige organiseringer inden for den frivillige verden via høringer, seminarer m.v.

Udvalget skal løbende holde Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde orienteret om udvalgets arbejde.

Sekretariatsfunktionerne varetages af et selvstændigt sekretariat med placering under Socialministeriet. Socialministeriet dækker de økonomiske udgifter under forudsætning af Finansudvalgets tilslutning.

Udvalgets overvejelser afsluttes med udgangen af 1996.

Udvalget foretager en faseopdeling af arbejdet og afrapporterer trinvis efter behov herunder for at sikre, at det ikke virker bremsende for andre initiativer.

Til at komme med forslag til, hvordan det frivillige sociale arbejde kan medtages i den aktuelle revision af bistandsloven, er der nedsat en særlig arbejdsgruppe, hvorfor udvalget ikke skal beskæftige sig med dette.«

Socialminister Karen Jespersen udpegede følgende 14 personer til at deltage i udvalgsarbejdet:

Formand for Danmarks Bløderforening, Centerleder Terkel Andersen, (som formand).

Projektleder Merete Buddig, Center for Rådgivning og udvikling.

Kontorchef Peter Duus, Socialministeriet.

Centerleder Ulla Habermann, Center for frivilligt socialt arbejde.

Korshærschef Bjarne Lenau Henriksen, Kirkens Korshær.

Forsker Bjarne Ibsen, Danmarks Højskole for Legemsøvelser.

Økonom Lene Jensen, Kvindeligt Arbejderforbund.

Forskningsleder Inger Koch-Nielsen, Socialforskningsinstituttet.

Socialchef Alma Larsen, Sydfalster Kommune.

Socialudvalgsformand Lissi Møller Kristensen, Ribe Amt.

Projektleder Sussi Maack, De Frivilliges Hus.

Henning Muff, Formand for Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde.

Socialudvalgsformand Per Sørensen, Næstved Kommune.

Konsulent Leif Brask-Rasmussen, Pensionskassen for Børne- og Ungdomspædagoger.

Økonom Lene Jensen udtrådte af udvalget den 16. september 1996.

Sekretariatsfunktionen er varetaget af fuldmægtig Ilse Dickmeiss, fuldmægtig Vibe Klarup, fuldmægtig Mette Thorvildsen, fuldmægtig Niels Rasmussen (sekretariatsleder), stud.scient.adm. Marianne Vesterbirk og – i perioden indtil 1. juli 1996 – stud.scient.adm. Mads Clausen.

1.2 Udvalgets arbejde

Som led i sit arbejde har udvalget afholdt en række møder med repræsentanter for den frivillige sektor. Bl.a. har udvalget haft en indledende drøftelse med Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde og har endvidere deltaget i Kontaktudvalgets årsmøde, som satte fokus på en række af de væsentligste problemstillinger, som udvalget har arbejdet med.

Den 5. december 1995 – på den internationale frivillighedsdag – udskrev udvalget konkurrencen »Skriv et brev«. Konkurrencen henvendte sig til alle, der udfører frivilligt socialt arbejde. Som resultat af konkurrencen udgav udvalget i april 1996 bogen »Stemmer fra det frivillige Danmark«, som indeholder 83 breve fra frivillige om de frivilliges syn på den frivillige indsats. Sigtet med bogen var at brede diskussionen om den frivillige sociale indsats ud til en bredere kreds af befolkningen.

Den 17. april 1996 deltog udvalgets formand med et oplæg om »Den grå zone og de frivillige sociale organisationer« på en høring om »Den grå zone«, som var arrangeret af Udvalget om magt og demokrati.

Som led i sit arbejde har udvalget endvidere iværksat en række undersøgelser og udredningsarbejder.

Socialforskningsinstituttet (SFI) har i samarbejde med nogle af de store frivillige sociale organisationer forestået en undersøgelse om »Kvalitet i det frivillige sociale arbejde«, hvis resultater blev drøftet på en konference den 24. oktober 1996.

Forsker Lars Skov Henriksen, Forskningsgruppen Arbejds- og Levemiljøer, Institut for sociale forhold og organisation, Aalborg Universitet, har i juni 1996 bidraget med en artikel om samarbejde mellem offentlige og frivillige organisationer, som er offentliggjort i forskningsgruppens skriftserie årg.1, 1996, nr. 1.

Center for Alternativ Samfundsanalyse, (CASA) har på udvalgets foranledning foretaget en undersøgelse om finansiering af frivillige sociale organisationer.

Endelig har Center for frivilligt socialt arbejde udarbejdet et notat om forholdet mellem de frivillige og professionelle (juli 1996), et notat om det frivillige sociale arbejde i Europa (august 1996) og i samarbejde med forsker Bjarne Ibsen, Danmarks Højskole for legemsøvelser et notat om den frivillige sektor i Danmark – 100 års udvikling (november 1996).

Undersøgelserne m.v. er offentliggjort i en særskilt bilagssamling.

I samarbejde med Roskilde Universitetscenter afholdt udvalget den 18. september 1996 et seminar om »The Irish Experiences concerning the Combat against Poverty and Social Exclusions with special Focus on the Role of voluntary Organisations«. På konferencen orienterede repræsentanter fra det irske socialministerium og det særlige »Anti-Poverty Agency« bl.a. om den irske anti-fattigdomsstrategi, herunder om hvordan frivillige sociale organisationer kan inddrages i bestræbelserne på at modvirke social udstødelse.

Med henblik på at få respons på udvalgets hidtidige overvejelser afholdt udvalget den 30. september 1996 en konference om »Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund – rammer og udviklingsbetingelser«. I konferencen deltog repræsentanter fra de frivillige organisationer og foreninger, kommuner og amter samt folketingsmedlemmer, forskere og pressen.

De rekvirerede undersøgelser og notater samt de afholdte konferencer er indgået som væsentlige elementer i udvalgets videre arbejde og dermed for udarbejdelsen af denne betænkning.

Som led i høringsrunden om rapporten fra Udvalget om bistandslovens serviceydelser m.v. har udvalget kommenteret de forslag i udkastet til lov om social service, som vedrører samarbejdet med den frivillige sociale sektor.

Endelig har udvalget i maj 1996 rettet henvendelse til socialministeren med henblik på, at der som led i forhandlingerne om satspuljen for 1997 kunne afsættes et beløb til kursus- og uddannelsesaktiviteter til frivillige. Henvendelsen resulterede i, at der af satspuljen for 1997 er bevilget 10 mill. kr. for hvert af årene 1997-2000 til dette formål.

Udvalget har lagt vægt på en åben proces i forhold til den frivillige verden. Det har bl.a. resulteret i, at der undervejs i udvalgsarbejdet har været en stor interesse for udvalgets overvejelser og ideer, og at der allerede er en debat i gang om nogle af udvalgets forslag.

Udvalget har afholdt i alt 15 møder, herunder 4 møder i form af seminarer.

Med afgivelsen af nærværende betænkning og det resumé, der samtidig hermed er udarbejdet i form af en pjece, anser udvalget sit arbejde for afsluttet.

Den 20. januar 1997

Terkel Andersen	Bjarne Lenau Henriksen
Lissi Møller Kristensen	Merete Buddig
Bjarne Ibsen	Sussi Maack
Peter Duus	Inger Koch-Nielsen
Henning Muff	Ulla Habermann
Alma Larsen	Leif Brask-Rasmussen
Per Sørensen	
Ilse Dickmeiss	
Vibe Klarup	
Niels Rasmussen	
Mette Thorvildsen	
Marianne Vesterbirk	

Kapitel 2 - Sammenfatning

Betænkningen indeholder dels en række beskrivende kapitler om den frivillige sociale indsats (kapitel 1-11), og dels en række kapitler, der indeholder udvalgets analyser og forslag med henblik på at sikre det frivillige sociale arbejde en betydningsfuld plads i det fremtidige velfærdssamfund (kapitlerne 12-19), således som det er pålagt udvalget ifølge kommissoriet, jf. kapitel 1.

I dette kapitel gives et resumé af de øvrige kapitler i betænkningen samt en argumentation for de enkelte forslag. For så vidt angår den konkrete udformning af de enkelte forslag henvises til den sidste side i de kapitler, der indeholder udvalgets forslag (kapitlerne 12-19).

Kapitel 3 redegør for de begreber og definitioner, som er alment accepterede og benyttede inden for den danske og skandinaviske forskning af den frivillige verden.

Kapitlet indeholder definitioner på frivilligt arbejde, frivillige organisationer og frivilligt socialt arbejde. Desuden er der en kort beskrivelse af selvhjælpsgruppeprojekter og frivillighedsformidlinger, der er en vigtig del af det, der betegnes som »den ny frivillighed«. Endelig er der en kort omtale af typer af projekter, der har haft en særlig vækst i de senere år som en del af velfærdspolitikken.

Kapitel 4 gennemgår den historiske udvikling af den frivillige sektor med udgangspunkt i de »sagsområder«, som har været eller fortsat er organisationernes formål. Sigtet med dette kapitel er at give en billede af de frivillige organisationers opståen og udvikling og relationerne til den offentlige sektor inden for kultur- og fritidsområdet og det sociale område. For begge områder gælder, at organisationerne driver aktiviteter på det lokale/kommunale niveau, hvorimod

organisationerne på de øvrige områder primært er interessevaretagende eller udelukkende arbejder på nationalt niveau.

Kapitlet viser bl.a., at kimen til den frivillige sociale sektor allerede blev lagt i slutningen af 1700-tallet, og at mange af de »sager«, som de frivillige organisationer tog hånd om fra slutningen af 1800-tallet, har udviklet sig til og fortsat varetages af en række af de store landsdækkende organisationer. Kapitlet viser endvidere, at »den ny frivillighed« især er opstået inden for de sidste 15-20 år, dels i form af alternative bevægelser som modoffensiv til den offentlige indsats og dels i form af forsøg og projekter med rod i statslige puljeordninger.

Kapitlet viser, at der er store forskelle på kultur- og fritidsområdet og det sociale område – både i relation til, hvem der er initiativtager, de lovgivningsmæssige rammer og placeringen i såvel statsadministrationen som i de kommunale forvaltninger.

Hvor den frivillige indsats på det sociale område i dag primært opfattes som et supplement til den offentlige sektor, er situationen på kultur- og fritidsområdet den omvendte. Her opfattes det offentlige som et supplement til den frivillige indsats.

Kapitel 5 beskriver tendenser i samfundsudviklingen, som kan forventes at få betydning for den frivillige sociale sektor. Sigtet er at indkredse de udfordringer, som den frivillige sociale sektor må formodes at komme til at stå overfor.

Indledningsvis beskrives de ændringer, der er eller må forventes i de sociale relationer i fremtidens samfund, bl.a. som følge af de øgede kommunikationsmuligheder og den større mobilitet. På den ene side vil udviklingen skabe nye muligheder for at etablere fællesskaber, men samtidig vil den svække de familiemæssige og lokalsamfundsbundne fællesskaber, som tidligere har været et væsentligt fundament for mange. Denne udvikling har ikke mindst udspring i de ændrede bosætningsmønstre, at flere bor alene samt det voksende antal ældre.

Dernæst beskrives den økonomiske udvikling og udviklingen på arbejdsmarkedet. Hovedsynspunktet er, at denne udvikling sammen med den økonomiske globalisering på den ene side generelt vil medføre en øget velstand, men at den på den anden side samtidig vil indebære en voksende risiko for en marginalisering af de dårligst uddannede.

Kapitlet belyser endvidere de forskellige aktørers rolle i velfærdssamfundet, og der argumenteres for, at velfærden må anskues som et resultat af et samspil mellem samfundets forskellige sektorer. Den virkelighed, som den frivillige verden står overfor, er derfor bl.a. påvirket af, hvad der sker i familierne, i markedssektoren og den offentlige sektor.

Familiens ressourcer er på nogle områder forøget, bl.a. som følge af en bedre økonomi, og fordi den overenskomstmæssige arbejdstid er blevet nedsat. Men den tid, der er til rådighed for den daglige omsorg, er mindre, bl.a. som følge af væksten i kvindernes erhvervsfrekvens, og fordi vi i dag – på trods af den moderne teknologi – bruger mere tid på husholdningen, gør-det-selv-arbejde og transport mellem hjem og arbejdsplads m.v. Den tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet har ikke ændret afgørende på denne tendens. Det kan forventes, at den tid, der også fremover er til rådighed til social omsorg, vil blive mindre, selv om denne udvikling næppe vil fortsætte med samme styrke som hidtil.

Den offentlige sociale sektor vil opleve et øget pres som følge af øgede krav og forventninger fra bl.a. den voksende gruppe af ældre og en politisk modvilje mod at øge væksten i skattetrykket. Samtidig vil der være en række behov som f.eks. de stigende ensomhedsproblemer m.v., som den offentlige sektor ikke er gearret til at løse. Befolkningens holdning til velfærdsstaten er heller ikke entydig. Et flertal af befolkningen anser det danske velfærdssamfund som en stor landvinding, men samtidig mener et flertal også, at velfærdssamfundet er gået over gevind. Alligevel foretrækker et flertal serviceforbedringer på en række områder frem for skattelettelser.

Markedssektorens rolle i forhold til den sociale velfærd har hidtil været meget begrænset. Der er imidlertid en opblødning i gang i retning af et større socialt engagement fra virksomhedernes side og i forhold til virksomhedernes mulige rolle i produktionen af sociale serviceydelser i et samspil med det offentlige. Tilsvarende synes befolkningen at have en pragmatisk holdning til en øget inddragelse af markedssektoren i velfærdsproduktionen.

Kapitlet viser også, at samfundet står over for nogle væsentlige problemer og udfordringer, som ikke umiddelbart vil blive løst eller kan løses af det offentlige og markedet. Om og i hvilket omfang den frivillige sektor vil kunne bidrage til en løsning af disse samfundsmæssige problemer og udfordringer, vil i høj grad afhænge af de vilkår, sektoren er undergivet.

Udviklingen viser, at befolkningens demokratiske engagement har ændret sig, og at medlemskaberne af frivillige organisationer generelt er vokset. Samtidig er der i befolkningen et øget krav om selvforvaltning, hvilket bl.a. har resulteret i brugerbestyrelser inden for store dele af den offentlige sektor. En udvikling, som i fremtiden også må forventes at stille de frivillige sociale organisationer over for en udfordring om øget medindflydelse og brugerindflydelse.

Den frivillige sektor lider generelt under en manglende synlighed, selv om synligheden nu synes voksende. Befolkningen har et meget positivt syn på den frivillige sociale sektor og ser ikke det offentlige og den frivillige sociale indsats som hinandens konkurrenter. De frivillige sociale organisationer kan imidlertid komme under pres, dels fordi private virksomheder bevæger sig ind på de frivillige organisationers domæne, og dels fordi det offentlige givetvis vil inddrage den frivillige sektor som led i indsatsen for at finde egnet beskæftigelse til marginalgrupperne.

Der tegner sig derfor en situation, hvor der vil være bud efter en frivillig social indsats og de frivillige organisationer, men hvor rammerne for den frivillige indsats ikke på forhånd er givet. Udfordringen bliver derfor at sikre de frivillige organisationer nogle rammer og vilkår, som kan medvirke til at styrke den frivillige sociale indsats.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af det frivillige sociale arbejde.

Indledningsvis er der en oversigt over antallet og arten af de frivillige sociale organisationer, der er landsdækkende, hvilke aktiviteter, de er beskæftiget med, og målgrupperne for aktiviteterne.

Endvidere er der en beskrivelse af det frivillige arbejdes omfang, herunder omfanget af den frivillige indsats på det sociale område. Heraf fremgår bl.a., at 10 pct. af befolkningen er beskæftiget med ulønnet arbejde inden for organisationer med socialt sigte.

I 2. afsnit indeholder kapitlet en dyberegående beskrivelse af en række ydelser eller aktiviteter, som er karakteristiske for det frivillige sociale arbejde. Det drejer sig om følgende 6 aktiviteter:

rådgivning, besøgsvennetjenester, sociale cafeer og varmestuer samt selvhjælpsarbejde og frivillighedsformidlinger. Hensigten er at give et billede af såvel ydelsernes indhold som den rolle, de spiller i forhold til de sociale ydelser, som det offentlige stiller til rådighed.

De frivillige organisationers rolle som interessevaretagere og organisationernes demokratiske funktion – som står særligt stærk i de nordiske lande – beskrives i kapitlets tredje afsnit. Disse egenskaber har bl.a. betydet, at organisationerne har haft en væsentlig rolle i opbygningen af de nordiske demokratier og har spillet en aktiv rolle i udformningen af velfærdsstatens sociale ydelser og rettigheder.

Kapitlet beskriver endvidere 4 udfordringer for de frivillige sociale organisationer, som kræver en debat i den frivillige verden, hvis det særlige demokratiske potentiale skal fastholdes.

Særligt peges der på, at den kommunale arena vil komme til at udgøre rammen for udviklingen i den frivillige sektor. Dertil kommer den øgede fokus på brugerinvolvering, som er blevet særlig synligt med de seneste års udvikling af frivilligt arbejde i offentlige organisationer. Andre udfordringer er tendensen til øget professionalisering i de frivillige sociale organisationer, som kan berøre de værdier, som ellers kendetegner den frivillige sociale sektor, herunder især det stærke medlemsdemokrati. Den øgede differentiering i interessevaretagelsen, som er sket op gennem århundredet, må ligeledes diskuteres i relation til udsatte samfundsgrupper og deres status blandt de frivillige sociale organisationer.

Kapitel 7 beskriver de lovgivningsmæssige rammer for samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor, herunder især i bistandsloven.

Kapitlet redegør for de forskellige modeller, der gennem årene er opstillet for samarbejdet mellem det offentlige og den frivillige sektor om løsningen af opgaver efter bistandsloven og – på dag- og klubområdet – efter folkeoplysningsloven. Samarbejdsformerne strækker sig fra de kendte driftsoverenskomster med selvejende institutioner til en række andre og langt mere fleksible arbejdsformer som bl.a. aftaler med private institutioner, som varetager opgaver med stofmisbrugsbehandling og selvejende institutioner for hjemløse – samarbejdsformer, der bl.a. har rod i en kritik af det mere stive driftsoverenskomstsysteem og et ønske fra de frivillige sociale organisationer om mere fleksible samarbejdsformer.

Endelig omtales de forslag til samarbejdsformer, der er indeholdt i den rapport, som er udarbejdet af Socialministeriets udvalg om bistandslovens serviceydelser m.v.

Kapitel 8 belyser de eksisterende samarbejds- og integrationsformer mellem det offentlige og de frivillige organisationer, herunder hvilke faktorer der i praksis øver indflydelse på samarbejdet.

Undersøgelser viser, at der er en række faktorer, som har betydning for organisationernes aktiviteter, uafhængighed og selvstændighed. F.eks. velfærdssystemets indretning, hvilken sektor der er tale om, opgavens karakter og den kommunale sammenhæng, den indgår i, præmisserne for samarbejdsaftalen samt selve aftalen indhold.

Velfærdssystemet har bl.a. betydning for den overordnede afgrænsning mellem offentlig og privat og de værdier og principper, som gælder i samfundet på tværs af sektorer og på tværs af offentlig og privat.

I relation til opgavens karakter har f.eks. omfanget af statens indflydelse på tilvejebringelsen af servicen og omfordelingen af ressourcer m.v., graden af decentralisering/centralisering samt organisationens størrelse, alder og målgruppe betydning for samarbejdsformen. F.eks. er det af betydning, om der er faste statslige normer (eks. døgninstitutioner for børn og unge) eller flydende normer (f.eks. behandling af narkomaner), hvor den sidstnævnte type af opgaver giver organisationerne større frihedsgrader. Tilsvarende medvirker decentralisering og rammestyring – i modsætning til regelstyring – formentlig også til at give organisationerne en større selvstændighed.

For så vidt angår præmisserne for samarbejdsaftalen er det afgørende, om der er tale om offentlig støtte til institutionsdrift eller andre former for tilskud, om samarbejdet har form af driftsoverenskomster eller kontrakter, om der er tale om et komplementært eller et konkurrerende tilbud, og dermed hvem der har ansvaret og kompetencen, i hvilket omfang organisationerne bruger deres handlingsrum, samt om organisationen kan håndtere interne spændinger.

Generelt resulterer et stigende samarbejde/integration i, at organisationerne føler et øget ansvar for, at pengene anvendes korrekt og på en fornuftig måde, at arbejdet undergives de korrekte procedurer, samt at arbejdets kvalitet kan dokumenteres.

Endelig er det af betydning, hvad indholdet i den enkelte kontrakt, overenskomst, projektbevilling m.v. nærmere går ud på, f.eks. hvem der har visitationsretten, ansættelses- og afskedigelseskompetencen etc.

Kapitel 9 belyser og sammenligner den frivillige sociale indsats i en række europæiske lande. Det konkluderes, at det frivillige sociale arbejde gennem de seneste 10-15 år har fået en øget politisk opmærksomhed i de vesteuropæiske lande. For størstedelen af landene gælder det, at det frivillige sociale arbejde har fået tildelt en væsentlig rolle for udviklingen af de europæiske velfærdssamfund.

Af kapitlet fremgår, at det frivillige sociale arbejde spiller en forskellig rolle i de enkelte lande. Forskellene kan især forklares ud fra en variation i sociale, økonomiske, kulturelle og politiske faktorer, eksempelvis den betydning den katolske kirke har haft på udviklingen af det frivillige sociale arbejde i de katolske lande.

Det konstateres endvidere, at uanset at der kan eksistere store ideologiske modsætninger mellem den frivillige sektor og det offentlige, er der en stærk sammenbinding mellem de to sektorer. I flertallet af landene udgør den offentlige støtte således en væsentlig andel af den frivillige sociale sektors indtægter.

Fælles for flere af landene er, at der er udarbejdet betænkninger til belysning af det frivillige sociale arbejde, særligt med henblik på at se det frivillige sociale arbejde som en ny »social ressource«.

Endvidere fremgår det, at der også i EU har været en stigende interesse for de frivillige organisationer og deres rolle på det sociale område. Inden for de seneste år er der således skabt en platform for de frivillige sociale organisationer. Platformen består i dag af 19 forskellige intereuropæiske netværk, eksempelvis netværk for ældreorganisationer, familieorganisationer eller netværk for fattigdomsbekæmpende organisationer.

Endelig nævnes EU-Kommissionens seneste initiativ; udarbejdelse af en Hvidbog over den frivillige sociale sektor, der skal medvirke til at styrke udviklingen og fleksibiliteten af den frivillige sociale sektor.

Kapitel 10 beskriver 3 modeller, som belyser en potentiel udvikling af det frivillige sociale arbejde. Udgangspunktet er kendte udviklingstræk i den frivillige sektor i Danmark og Europa. Der er tale om rendyrkede modeller, hvorfor modellerne ikke beskriver en eksisterende virkelighed.

Sigtet med dette kapitel er at opridse de konsekvenser, som en for ensidig udvikling kan føre til.

Den 1. model skitserer en udvikling, hvor de frivillige organisationer indtager rollen som entreprenører i den offentlige velfærdsproduktion, bl.a. med udgangspunkt i et offentligt ønske om øget økonomisk fleksibilitet og befolkningens krav om flere ydelser og øget valgfrihed.

Organisationernes mål med samarbejdet er idealet om en velfærdsproduktion på »non-profit-basis« samt et ønske om indflydelse på udviklingen af sociale velfærdsydelser bl.a. i konkurrence med private virksomheder. Ydelserne finansieres primært af det offentlige, og samarbejdet reguleres via kontrakter/udliciteringer. Borgeren indtager rollen som forbruger, og kvaliteten måles på efterspørgslen af den pågældende velfærdsydelse.

I sin yderste konsekvens rummer denne model en risiko for, at organisationerne udvikler sig til »supersælgere« på velfærdsmarkedet.

I den 2. model indtager de frivillige organisationer rollen som interessevaretagere.

Udgangspunktet er en opblomstring af foreninger, som varetager en afgrænset målgruppes interesser med henblik på at få indflydelse på offentlige velfærdsydelser og et behov i befolkningen for øget indflydelse på egen livssituation, brugerindflydelse og selvorganisering.

Organisationernes mål er at repræsentere medlemmet i en demokratisk proces, styrke egen og hinandens muligheder og at skabe bedre mulighed for selv at løse problemerne. Indsatsen finansieres gennem offentlig grundstøtte på grundlag af medlemsbidragene, og samarbejdet foregår via repræsentation i råd, nævn og gennem uformelle kanaler. Borgeren indtager primært rollen som medlem med henblik på at sikre sig indflydelse på den specifikke del af socialpolitikken, som organisationen repræsenterer og i et fællesskab med andre, der står i samme situation.

I sin yderste konsekvens rummer denne model den risiko, at organisationen fremstår som »navlebeskuer«.

I model 3 varetager organisationerne rollen som opbyggere af lokale netværk.

Udgangspunktet er en vækst i »den ny frivillighed«, som sammen med decentraliseringen og en øget bevidsthed om, at det offentlige ikke kan og skal klare alt, har sat øget fokus på det lokale engagement.

Organiseringernes mål er at skabe rammer for et øget fællesskab med udgangspunkt i en klar erkendelse af vigtigheden af en folkelig og lokal forankring med de frivillige som projektets fundament samt at understøtte en udvikling med henblik på, at brugerne selv bliver frivillige.

Finansieringen er primært projektstøtte, og samarbejdet med det offentlige er baseret på løsningen af særlige problemstillinger i lokalsamfundet. Borgeren indtager rollen som medproducent af de konkrete aktiviteter og betragtes som en vigtig del af fællesskabet.

I sin yderste konsekvens rummer denne model en risiko for, at de frivillige organiseringer fremtræder som »provinsialister« og »lokalpatrioter«, som står i vejen for en bredere koordinering og erfaringsudveksling på tværs af kommune- og landegrænser.

Kapitel 11 omhandler udvalgets overvejelser om, hvorledes den frivillige indsats kan medvirke til at forandre og udvikle vores velfærdssamfund.

Sigtet med dette kapitel er at pege på nogle områder, hvor den frivillige sociale indsats har nogle potentialer, som vil kunne bidrage til at styrke velfærdssamfundet og at klargøre forudsætningerne for udvalgets overvejelser om, hvad der skal til for at fremme dette potentiale.

Efter udvalgets opfattelse vil den frivillige sociale indsats kunne medvirke til at styrke solidariteten og hjælpsomheden i samfundet i et samspil med det offentlige, virksomhederne og andre aktører.

Udvalget ser endvidere den frivillige verden som en væsentlig bidragsyder i en forandring og fornyelse af indsatsen. Den offentlige og den frivillige sektor er ikke hinandens modsætninger, men hinandens forudsætninger. Et blik på den historiske udvikling viser, at den frivillige sektor har bidraget væsentligt til det velfærdssamfund, vi kender i dag.

Den frivillige sociale sektor er også en vigtig aktør, der løser væsentlige sociale opgaver, ikke mindst i forhold til samfundets marginalgrupper. Den frivillige indsats har nogle arbejdsmetoder og et potentiale, som i vidt omfang appellerer til og kan medvirke til at skabe nogle bedre vilkår for bl.a. de sårbare og udsatte grupper.

Den frivillige sociale indsats rummer endelig mulighed for at deltage i og få indsigt i en demokratisk proces, hvor forskellige samfundsgrupper har mulighed for at udtrykke deres synspunkter og varetage deres interesser. I disse år er der en vækst i »den ny frivillighed«, hvis styrke bl.a. er, at den kan bane vej for en mobilisering af den enkeltes ressourcer. Alle samfundsgrupper bør have en platform for udfoldelse af demokrati. Det gælder også samfundets svage grupper.

Kapitel 12 fokuserer på samarbejdet mellem det offentlige og det frivillige sociale arbejde på det kommunale/amtslige niveau samt samarbejdets betydning for en styrkelse af det frivillige sociale arbejde.

I kapitlet sammenlignes rammerne for udviklingen af den frivillige organisering inden for det sociale område med udviklingen inden for foreningslivet på kultur- og fritidsområdet.

På folkeoplysnings-, kultur- og fritidsområdet har lovgivningen styrket de frivillige foreningers betydning og princippet om det vigtige i det folkelige initiativ. Der er faste regler, tilskudsmuligheder og en kommunal forpligtelse til at støtte området, samtidig med at den offentlige støtte er forbundet med få krav. Lovgivningen forpligter kommunen til årligt at afsætte en beløbsramme til folkeoplysningsområdet.

På det sociale område er det frivillige sociale arbejde i organisationer og foreninger overvejende støttet af statslige midler på trods af, at decentraliseringen har medført, at ansvaret for udførelsen af væsentlige dele af socialpolitikken er overgået til kommunerne.

Kendetegnende for de frivillige sociale organisationers opgaver er, at det udførende arbejde (serviceydelser, det forebyggende arbejde og selvhjælpsarbejdet) er rettet mod medlemmer og borgerne i de enkelte kommuner, mens interessevaretagelsen stadig overvejende er rettet mod det centrale niveau.

Det er i landsorganisationernes lokalafdelinger og i de andre små foreninger inden for det sociale område i lokalområderne, at der er kontakt til den enkelte borger og til grupper af borgere. Det lokale frivillige sociale arbejde opnår derfor en tæt forståelse for de sociale problemer, når længere ud og kan derfor løse nogle af de problemer, som det offentlige har svært ved at håndtere. Derfor bør de frivillige sociale foreninger også have en naturlig plads i den lokale politik.

At støtteordningerne og de lovgivningsmæssige rammer for det frivillige sociale arbejde primært er fastsat af og implementeres af det centrale niveau bevirker, at det frivillige sociale arbejde på det kommunale niveau ofte er for usynligt, og at der ofte er et for ringe samarbejde og gensidigt kendskab til indsatser samt betydningen heraf.

Det er derfor af afgørende betydning for den fremtidige udvikling af det frivillige sociale arbejde, at der etableres nogle bedre rammer for samarbejdet og et øget engagement på det kommunale plan.

Udvalget foreslår derfor, at kommunerne forpligtes til at øge deres økonomiske engagement i det lokale frivillige sociale arbejde, og at der i lovgivningen indføres en bestemmelse, som forpligter kommunerne til at fremme samarbejdet og at udarbejde en frivillighedspolitik, hvor målene for samarbejdet fremgår.

Kapitlet belyser endvidere frivillighedsformidlingernes muligheder for at fungere som samarbejdsorgan i forhold til kommunerne og deres rolle i forhold til at styrke det lokale frivillige sociale arbejde. Med udgangspunkt heri foreslår udvalget, at mulighederne for at etablere frivillighedsformidlinger styrkes.

Kapitel 13 belyser de frivillige organisationer i forhold til offentlige og private virksomheder. Udgangspunktet er, at virksomhederne må ses som væsentlige samfundsmæssige aktører i fornyelsen af velfærdssamfundet.

Det påpeges indledningsvis, at en sammenkædning mellem virksomheder og de frivillige sociale organisationer ikke er ønskelig for enhver pris. Bl.a. på baggrund af norske studier vurderer udvalget, at et tæt samspil mellem frivillige organisationer og virksomheder kan indebære en risiko for, at de frivillige organisationer kommer til at ligne amerikanske Non Governmental Organisations (NGO's), som i høj grad er præget af en effektivitets- og fund-raising kultur.

Kapitlet argumenterer for, at virksomhederne og de frivillige sociale organisationer – i overensstemmelse med den øgede betydning, virksomhederne i dagens samfund har på det sociale område – kan have større nytte af hinanden, end de har i dag, og at den enkeltes arbejdsplads kan udgøre en vigtig ressource for det frivillige sociale arbejde. Bl.a. nævnes behovet for, at medarbejderne kan deltage i frivilligt socialt arbejde, uden at det skaber en konflikt for den enkeltes

lønarbejde. I den forbindelse påpeges det, at det øgede samarbejde mellem det offentlige og de frivillige sociale organisationer bl.a. indebærer et stigende behov for, at de medarbejdere, der deltager i frivilligt arbejde, kan deltage i møder i nævn og råd, udvalg, konferencer m.v. i den almindelige arbejdstid. Udvalget anbefaler derfor, at virksomhederne skaber rum for den enkelte medarbejders engagement i frivilligt arbejde. I sammenhæng hermed foreslås, at den offentlige instans, som har ønsket repræsentation fra den pågældende frivillige sociale organisation, sikrer den frivillige medarbejder kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.

Kapitlet argumenterer endvidere for, at virksomhedens profil, herunder dens sociale profil og konkrete personalepolitik, har stor betydning for rekruttering og fastholdelse af engagerede og ansvarlige medarbejdere. Bl.a. nævnes, at en eksplicit støtte til frivillige sociale organisationer og til frivilligt socialt arbejde kan være en måde, hvorpå virksomheden viser sit samfundsmæssige engagement og kan fremstå som en »frivillighedsvenlig virksomhed«.

Herudover giver kapitlet en række konkrete eksempler på, hvordan virksomheden via sin personalepolitik kan skabe rum for medarbejdernes frivillige indsats, og hvordan virksomhederne ikke alene kan yde økonomisk, men også praktisk støtte til de frivillige organisationers arbejde. Efter udvalgets opfattelse vil mange organisationer således kunne have et stort udbytte af at trække på den særlige know-how, som medarbejderne i en virksomhed besidder, eksempelvis i form af viden om regnskabsføring eller lignende.

Kapitel 14 belyser mulighederne for at styrke selvorganisering blandt særligt udsatte grupper i samfundet.

I dette århundrede har den frivillige organisering omfattet stadig flere grupper af samfundet. Samtidig har der fra politisk side været lagt øget vægt på selvorganisering og selvforvaltning, parallelt med at der er taget en række særlige initiativer, der kan styrke en øget brugerinddragelse og medbestemmelse. Påfaldende er imidlertid, at der kun er ganske få eksempler på selvorganisering blandt socialt marginaliserede grupper.

Kapitlet peger på, at disse grupper gennem etablering af fællesskaber kan få en mulighed for at varetage deres interesser, samtidig med at fællesskabet kan danne ramme om en proces, som kan medvirke til at mobilisere og styrke den enkeltes ressourcer. Selvorganisering kan derfor være en måde, hvorpå de sårbare og udsatte grupper kan integreres i velfærdssamfundet.

I kapitlet nævnes en række initiativer, der i de senere år er taget med henblik på egenorganisering blandt udsatte grupper som f.eks. kontanthjælpsmodtagere og hjemløse. På trods af deltagerne store engagement er den manglende erfaring med organisering imidlertid ofte en hindring for det konkrete arbejde. En række af disse initiativer får derfor ofte en kort levetid, selv om deltagerne oplever, at der er et behov for deres arbejde. Det påpeges derfor, at der kan være et behov for at yde en særlig støtte til disse initiativer.

Udvalget peger på, at andre frivillige organiseringer med særlig ekspertise i relation til organisatorisk arbejde, herunder frivillighedsformidlinger og udvalgte formidlingscentre, kan medvirke til at støtte egenorganiseringen af disse grupper gennem praktisk bistand. I tråd hermed foreslår udvalget, at der afsættes midler til at fremme egenorganiseringen af de sårbare og udsatte grupper.

Kapitel 15 redegør for, hvordan man kan fremme fællesskabet og et øget socialt engagement samt deltagelsen i det frivillige sociale arbejde.

Undersøgelser viser, at en stor del af befolkningen ville deltage i frivilligt socialt arbejde, hvis de havde kendskab til området eller blev opfordret til at deltage i frivilligt socialt arbejde. Efter udvalgets opfattelse er der især behov for en øget information om den frivillige sociale indsats, bl.a. som led i undervisningen i skoler og andre relevante uddannelsessteder, for at modvirke den stigende individualisering og polarisering m.v.

Kapitlet belyser, hvad der motiverer de frivillige til at gøre en frivillig indsats, og hvad der skal til for at fastholde de frivillige i det sociale arbejde.

Der redegøres endvidere for nogle praktiske erfaringer med rekrutteringsstrategier, og de barrierer man skal være opmærksomme på, men det understreges samtidigt, at de konkrete tiltag for at engagere flere i det frivillige sociale arbejde naturligvis må tage udgangspunkt i den enkelte organisations struktur, opgaver samt målgrupper.

Endelig behandles nogle af de muligheder, der er for at engagere mere specifikke målgrupper i det frivillige sociale arbejde – unge, ældre, personer med særlige kvalifikationer, personer uden for arbejdsmarkedet og de marginaliserede.

Erfaringen viser, at mange frivillige rekrutteres via uformelle kanaler f.eks. gennem arbejdspladsen og sociale netværk, hvorfor det er nærliggende at antage, at der vil være mulighed for at rekruttere flere frivillige, hvis den frivillige sociale indsats synliggøres dér, hvor de konkrete målgrupper færdes. I relation til rekruttering blandt de sårbare og udsatte grupper er det udvalgets opfattelse, at det offentlige kan spille en vigtig rolle som igangsætter og formidler, bl.a. gennem samarbejde med de organisationer, hvis målsætning også er at inddrage de svagere grupper. Afgørende er også, at der i organisationerne er den fornødne kapacitet til at optage flere frivillige, at aktiviteterne er spændende og appellerer til f.eks. de unge, samt at ingen af økonomiske grunde afskæres fra at deltage i frivilligt arbejde.

Med baggrund i de hidtidige erfaringer på området foreslår udvalget, at der tages initiativ til og afsættes ressourcer til en synlighedskampagne om den frivillige sociale indsats, samt at der tages initiativ til en øget information om den frivillige indsats på de relevante uddannelsessteder. Udvalget foreslår endvidere, at der afsættes økonomiske ressourcer til, at organisationerne kan synliggøre indsatsen med henblik på at rekruttere og fastholde de frivillige, samt at der tages initiativ til at oprette legater til studierejser for frivillige og ansatte i den frivillige verden.

Kapitel 16 beskæftiger sig med kvalitetssikring og tager udgangspunkt i, at et tættere samarbejde med det offentlige stiller det frivillige sociale arbejde over for nye og anderledes udfordringer. Samarbejdet vil således stille krav til de frivillige sociale organisationer om at bevare og udvikle identiteten (dvs. værdier og holdninger), bevare selvstændigheden (dvs. at sætte grænser for, hvilke opgaver de påtager sig), hvis de ikke skal miste den folkelige opbakning og det frivillige bagland, og at de kan demonstrere kvaliteten af aktiviteterne.

Der er derfor behov for, at der i det frivillige sociale arbejde udvikles nogle instrumenter, der kan bidrage til at sikre udviklingen af kvaliteten i den frivillige sociale indsats – med udgangspunkt i værdierne – og hermed også selvstændigheden.

Kapitlet redegør for, hvorledes man kan tilrettelægge arbejdsprocesserne omkring udviklingen af kvaliteten med udgangspunkt i selvevaluering og kvalitetssikringsmidler. Væsentligt i tilrettelæggelsen af processen er, at synspunkter fra både brugere, frivillige medarbejdere og den omverden, man i øvrigt samarbejder med, inddrages.

Udvalget finder det vigtigt, at de frivillige organisationer og foreninger arbejder med denne problematik for at sikre kvaliteten, selvstændigheden og for at kunne bevare og udvikle identiteten. Derfor foreslår udvalget, at det frivillige sociale arbejde støttes økonomisk med henblik på udvikling af metoder og modeller for arbejdet med kvalitetssikring.

Kapitel 17 beskæftiger sig med behovet for kursusvirksomhed, udvikling af kompetence og læring. Uddannelse og udvikling af de frivilliges kompetence er et meget vigtigt led i kvalitetssikringen. Selv om grundlaget for det frivillige arbejde er engagementet og den bagage af livserfaringer, den enkelte frivillige har, har de frivillige løbende brug for kurser både med henblik på udvikling af kompetence i forhold til de aktiviteter, de er inddraget i, og med henblik på erfaringsudveksling med andre frivillige, bl.a. også for at kunne bevare engagementet og lysten.

Desuden er der brug for en særlig viden i de situationer, hvor de frivillige møder mennesker, der har særlige vanskeligheder f.eks i form af psykiske problemer.

Ligeledes stiller det interne foreningsarbejde stadig større krav både i relation til ledelsesniveauet generelt og i forhold til interessevaretagelsen som følge af den øgede decentralisering.

De frivillige organisationer har i de senere år etableret mange projekter på lokalt plan. Arbejdet som projektleder og projektkoordinator stiller store krav både med hensyn til ledelse af frivillige såvel som lønnet arbejdskraft, samarbejde med offentlige myndigheder, erfaringsopsamling og selvevaluering. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der er et stort behov for efteruddannelsesforløb for projektledere.

Der er ligeledes et særligt behov for en oplysnings- og uddannelsesindsats for ansatte i kommunerne og de aktive i frivilligt socialt arbejde for at fremme et frugtbart samarbejde.

I erkendelse af behovet for en forstærket uddannelsesindsats rettede udvalget i 1996 henvendelse til socialministeren med henblik på, at der af satspuljen for 1997 blev afsat midler til dette formål. I fortsættelse af, at der af satspuljen er afsat 10 mill. kr. årligt for en 4-årig periode, foreslår udvalget, at der i samarbejde med de frivillige organisationer udvikles en bred vifte af kursustilbud for de frivillige både internt i organisationerne, på tværs af organisationer og på lokalt plan.

Endvidere foreslår udvalget, at man i relation til uddannelsesindsatsen også overvejer de muligheder, der er inden for højskoleområdet.

Samtidig foreslår udvalget, at der på relevante uddannelsessteder etableres kurser for særlige persongrupper inden for det frivillige sociale arbejde bl.a. i ledelse, og at frivilligt socialt arbejde i øvrigt indgår som et gennemgående fag på de sociale uddannelser med henblik på at sikre en øget viden om den frivillige sociale indsats.

Kapitel 18 redegør for de krav, som efter udvalgets opfattelse må stilles til et fremtidigt finansieringssystem med henblik på at sikre de frivillige organisationer gode betingelser for deres

virksomhed. Dernæst beskrives og analyseres de problemer, der er i forbindelse med finansieringen af aktiviteterne inden for det frivillige sociale arbejde. Endeligt redegøres for udvalgets forslag til et ændret finansieringssystem, herunder en økonomisk ramme, som kan medvirke til at sikre en realisering af de aktiviteter, som udvalget i øvrigt ønsker fremmet på de enkelte områder.

Kapitlet redegør for udvalgets grundlæggende krav til etableringen af et finansieringssystem, som kan tilgodese forskellige og delvist modsatte hensyn. Finansieringssystemet bør efter udvalgets opfattelse dels sikre de frivillige organisationers uafhængighed, og dels sikre at de offentlige tilskud anvendes bedst muligt. Udvalget finder det samtidig væsentligt, at et fremtidigt finansieringssystem også kan stimulere en udvikling, som tager sigte på udviklingen internt i organisationerne, f.eks. i form af kvalitetsudvikling, uddannelse af såvel frivillige som lønnede medarbejdere og en øget tilgang og anvendelse af frivillig arbejdskraft.

Kapitlet redegør endvidere for størrelsen og fordelingen af de midler, der i dag anvendes til den frivillige sociale indsats. Heraf fremgår, at staten yder væsentlige tilskud, men at også egenfinansieringen via private kontingenter, bidrag og gaver er betydelig. Derimod er den kommunale og amtskommunale støtte yderst beskedent. Et fuldt ud dækkende billede af de forskellige finansieringskilders betydning for den frivillige sociale indsats forudsætter imidlertid nogle mere specifikke statistiske oplysninger om de økonomiske forhold i den frivillige sociale indsats, som det ikke har været muligt for udvalget at tilvejebringe.

Herefter ser kapitlet på omfanget af den støtte, de forskellige finansieringskilder yder og analyserer de problemer, der for organisationerne er forbundet med de forskellige former for støtte, herunder især den statslige støtte. Heraf fremgår bl.a., at det er et problem, at Socialministeriets pulje-midler i vidt omfang tildeles i form af konkret projektstøtte, bl.a. ud fra et offentligt ønske om at sikre en nyudvikling i den frivillige sociale indsats, men at denne form for støtte – i modsætning til en grundstøtte – samtidig kan stå i vejen for, at de enkelte organisationer kan fastholde deres uafhængighed og kontinuiteten i indsatsen.

Kapitlet viser samtidig, at Tips- og Lottostøtten i langt større grad har karakter af en grundstøtte, og derfor af organisationerne opleves som en langt mere gunstig støtteform, selv om der på nogle områder er problemer med de kriterier, hvorefter midlerne fordeles til organisationerne. Endelig understreges det ulogiske og problematiske i, at kommunerne og amterne, som har ansvaret for den konkrete udmøntning af den sociale service, kun i meget beskedent omfang støtter det lokale frivillige sociale arbejde, som derfor henvises til at søge centrale puljemidler.

Under henvisning hertil foreslår udvalget, at der over en 4-årig periode sker en gradvis forøgelse af den samlede offentlige støtte fra det nuværende niveau på ca. 300 mill. kr. årligt til ca. 500 mill. kr., dels gennem en forøgelse af Tips- og Lottostøtten med ca. 100 mill. kr., og dels i form af en tilsvarende forøgelse af den kommunale og amtskommunale støtte. Samtidig foreslår udvalget, at der igangsættes nogle initiativer, som kan medvirke til at styrke organisationers indtægter fra anden side med henblik på at sikre organisationerne den fornødne uafhængighed.

I **Kapitel 19** redegøres der for de problemstillinger, som udvalget, bl.a. på grund af den tidsmæssige ramme for udvalgets arbejde, ikke har haft mulighed for at behandle, herunder især de frivillige sociale organisationers rolle som aktører i udliciteringer af sociale opgaver. Endvidere peger udvalget på nogle af de problemstillinger, hvor der efter udvalgets opfattelse er et forskningspotentiale.

Dernæst beskrives behovet for en øget forskningsindsats på området.

Endelig stiller udvalget forslag om, at der nedsættes en styringsgruppe med henblik på en opfølgning og implementering af udvalgets forslag.

Det overordnede mål med udvalgets forslag er således følgende:

- At styrke forbindelseslinierne mellem kommunerne og amterne og den frivillige sociale indsats, hvor samarbejdet med og finansieringen af den frivillige sektor i dag næsten udelukkende foregår mellem det centrale niveau og de frivillige sociale organisationer.
- At styrke de frivillige sociale organisationer internt i organisationen gennem bl.a. kvalitetsudvikling, kurser for frivillige og lønnede medarbejdere m.v., herunder egenorganiseringen af de sårbare og udsatte grupper.
- At fremme især det frivillige og det demokratiske element i de frivillige sociale organisationer.
- At fremme fællesskabet gennem en øget deltagelse og engagement i det frivillige sociale arbejde bl.a. gennem en øget synlighed og af den frivillige sociale indsats og frivillighedsvenlige virksomheder.
- At sikre en bedre finansiering af den frivillige sociale sektor, herunder gennem flere forskellige finansieringskilder, der kan sikre uafhængigheden og kontinuiteten i den frivillige sociale indsats.

Kapitel 3 - Begreber og definitioner

Vi anvender her de begreber og definitioner, som er alment accepteret og benyttet inden for den danske og skandinaviske forskning af den frivillige verden (Henriksen,1995). De er ikke helt sammenfaldende med definitioner og begreber i den øvrige internationale forskning (se i øvrigt kap.9).

Frivilligt arbejde er herefter en aktivitet eller handling, der

– er *frivillig*, dvs. den udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang,

– er *ikke lønnet*, men kravet er dog relativt, dvs. der kan være tale om omkostningsgodtgørelse, gratisydelser og symbolske betalinger,

– *udføres over for andre end familie og slægt*, dvs. herved udskilles husholdningsarbejde og uformel omsorg overfor familiemedlemmer,

– *skal være til gavn for andre end én selv og familien*, dvs. at det er den værdi, arbejdet har over for andre, der gør det til frivilligt arbejde. Det betyder også, at det afgrænses fra ren deltagelse i en selvhjælpsgruppe,

– er *af formel karakter*, dvs. der skal være tale om en vis grad af organiseret, struktureret eller aftalt frivilligt arbejde, som er forskellig fra almindelig hjælpsomhed af spontan og uformel karakter.

Frivillig organisation defineres ved de særlige træk, der adskiller den fra såvel offentlig som private virksomheder. Det er vigtigt at være opmærksom på, at den adskiller sig fra private virksomheder, da det ofte i debatten om privatisering er uklart, hvad dette indebærer. *Når det offentlige privatiserer, drejer det sig ikke om aftaler med de frivillige organisationer om opgavevaretagelse, men om udlicitering af opgaver til private virksomheder.*

En frivillig organisation betyder herefter:

– at den er *frivilligt grundlagt*, dvs. at den ikke er et produkt af lovgivningsmæssig tvang. Den er fri til at opstå og nedlægge sig, dvs. der lægges vægt på en relativ uafhængighed i forhold til det offentlige, så den kan operere relativt uafhængigt i sin forfølgelse af organisationens mål,

– at *dens primære formål ikke er at skabe overskud*, og at et eventuelt overskud ikke distribueres til »ejerne«, men derimod investeres i fortsat forfølgelse af organisationens mål,

– at *frivilligt arbejde er en betydningsfuld del af organisationens grundlag* enten i bestyrelser eller i organisationens konkrete aktiviteter. Det betyder ikke, at den frivillige organisation udelukkende eller overvejende skal fungere ved frivillig arbejdskraft, men at det frivillige arbejde udgør en kritisk ressource for karakteren af organisationens arbejde,

– at der er *frivilligt medlemskab*, dvs. at man frivilligt vælger at indgå i organisationens virke som medlem, frivillig medarbejder, bestyrelsesmedlem m.v. Der findes dog en del organisationer – kirkelige, sociale bevægelser, små ofte lokalt baserede organisationer – som ikke er formelt medlemsbaserede. Sådanne organiseringer bygger deres aktivitet på et uformelt, oplevet tilhørsforhold hos en større eller mindre del af befolkningen, der fungerer som en folkelig basis eller forankring for arbejdet. Det centrale ved organisationer, der bygger på medlemskab er, at den formelle demokratiske opbygning giver medlemmerne legitim mulighed for at påvirke organisationens virke – indadtil som udadtil.

De frivillige organisationer inden for det sociale område kan igen inddeles efter, hvilken rolle eller funktion de varetager i samfundet. Man kan f.eks. dele organisationerne efter, om de varetager en *servicefunktion* eller *advokat- eller interessefunktion*. Eller man kan dele organisationerne efter, om målet er *humanitært og kirkeligt arbejde* over for andre (f.eks. Kirkens Korshær og KFUM's Sociale Arbejde), eller om målet er *interessevaretagelse* og selvhjælp (f.eks. mange sygdoms- og handicaporganisationer), hvor de, der selv har problemerne, indgår i planlægning og udvikling af aktiviteterne. Mange organisationer varetager flere funktioner og er f.eks. både interessevaretager og udfører af omsorgsaktiviteter (f.eks. flere af ældreorganisationerne).

Frivillig velfærdstiltag eller frivillige tjenester betegner afgrænsede og målrettede aktiviteter eller tilbud, som er iværksat af og drives i regi af en frivillig organisation. At aktiviteten er frivillig betyder, at organisationen kan nedlægge aktiviteten/ tilbuddet (f.eks. opsiges kontrakten) uden nogen formel godkendelse fra offentlig side og selv ansætte og afskedige personale.

Sådanne frivillige velfærdstiltag dækker et bredt spektrum af aktiviteter fra selvejende institutioner, der drives udelukkende med lønnet personale, til relativt åbne aktiviteter, f.eks. væresteder, hvor medarbejderstaben kan være en blanding af lønnede og frivillige eller åbne rådgivninger med udelukkende frivillige.

Frivilligt socialt arbejde er et samlet begreb for frivilligt arbejde, frivillig organisation og frivillige velfærdstiltag, men alene *inden for det sociale – og sundhedsmæssige område, dvs. det område, som er tæt knyttet til social- og sundhedspolitikken*. Bredt kan frivilligt socialt arbejde defineres som handlinger, der sigter på at give enkelt individer eller grupper en øget velfærd og omsorg eller sigter på at løse velfærdsproblemer.

Nye former for frivillig organisering

I de senere år er der inden for den frivillige verden opstået nye former for frivillig organisering, som er blevet en del af den socialpolitiske udvikling. Det drejer sig især om selv-hjælpsprojekter, frivillighedsformidlinger og frivilligt arbejde som en del af den offentlige politik.

Selvhjælpsgruppeorganisering/-projekt

En selvhjælpsgruppe er en gruppe mennesker, der mødes med ligesindede om et behov eller personligt problem, som de sammen ønsker at gøre noget ved.

Et selvhjælpsprojekt arbejder for at koordinere og formidle adgang til selvhjælpsgrupper for folk, som ønsker at få mulighed for at mødes med andre omkring samme problemstilling.

Frivillighedsformidlinger

En frivillighedsformidling er et sted, hvor man systematisk sætter folk, der har lyst til at deltage i frivilligt arbejde, i forbindelse med andre – enten enkelt personer eller organisationer – som har brug for en frivillig indsats. I forbindelse med en frivillighedsformidling foregår der hyppigt beslægtede aktiviteter, som f.eks. service over for andre foreninger og igangsætning af andre frivillige aktiviteter i lokalområdet. En frivillighedsformidling kaldes også (og især i udlandet) en frivilligcentral.

Frivilligt socialt arbejde som en del af velfærdsindsatsen

Det frivillige sociale arbejde har altid haft tradition for at arbejde med sårbare og udsatte grupper.

Især i relation til grupper, som det offentlige har svært ved at hjælpe (f.eks. på grund af disse gruppers angst for de etablerede offentlige systemer), eller hvor det offentlige systems parathed til at yde en indsats ikke er til stede, vinder det frivillige arbejde indpas. Det gælder f.eks. forskellige grupper af socialt udstødte, misbrugere, hjemløse og nogle af de psykisk syge. Også inden for ældreområdet bruges frivillig arbejdskraft i stigende omfang.

Der har således i de senere år været en stærk vækst i projekter i både offentligt og frivilligt regi eller en kombination af disse, hvor de frivillige medarbejdere indgår som en væsentlig arbejdskraft. Det drejer sig om væresteder (som er steder, hvor mennesker kan komme som de er, få varme, billig mad og kaffe og få vasket deres tøj), forskellige former for støtte- og kontaktpersonordninger for psykisk syge, besøgs- og aflastningstjenester.

Ligeledes har der i de senere år været flere eksempler på selvorganiseringer på områder som f.eks. narkoområdet: tidligere misbrugere, pårørende til narkomaner m.v. Selvorganiseringerne betyder hjælp til selvhjælp og kraft til en reintegration i samfundet.

Andre grænseområder

Det frivillige sociale arbejde kan således foregå både i og uden for foreninger med sociale formål, i forbindelse med frivillige velfærdstiltag eller uden for sådanne samt i grænsefladen til det offentlige.

Det kan også foregå i foreninger og organisationer, hvis hovedformål ikke direkte har et socialt sigte, f.eks. boligforeninger og fritidsorganisationer.

Det boligsociale arbejde, som foregår i mange af de almennyttige bolig-områder, er et eksempel herpå. Sigtet er her, bl.a. ved hjælp af frivilligt arbejde blandt beboerne, at få igangsat aktiviteter med forebyggende socialt sigte og få højnet livskvaliteten og integrationen blandt beboergrupper ved fællesskabsaktiviteter.

Fritidsorganisationer har ved siden af deres formål omkring selve aktiviteten den sidegevinst, at de kan være generelt forebyggende ved at være fællesskabs- og netværksopbyggende blandt medlemmerne.

Udvalget finder, at grænsefladerne for det frivillige sociale arbejde rummer nogle interessante muligheder. Grænseflader i forhold til livet og fællesskaberne i boligområderne og nærmiljøerne, i andre foreninger og organisationer, hvis hovedsigte ikke er socialt arbejde, og grænsefladen til det offentlige. Grunden hertil er både, at det hyppigt er i grænsefladerne, at nydannelser opstår, og at det måske er her lysten og interessen for deltagelse i det frivillige sociale arbejde opstår.

Kapitel 4 - Den frivillige sektor i Danmark – træk af 100 års udvikling

Indledning

Dette kapitel gennemgår den historiske udvikling i den frivillige sektor og den offentlige regulering deraf. Formålet er at give et billede af de frivillige organisationers opståen, udvikling og relationer til den offentlige sektor inden for de to områder, som i daglig tale kaldes det sociale område og fritidsområdet.

Afgrænsningen til disse to samfundsområder skyldes, at organisationerne på begge områder driver aktiviteter på det lokale/kommunale niveau til forskel fra andre frivillige organisationer, som primært er interessevaretagende eller udelukkende arbejder på nationalt niveau. Den frivillige organisering på fritidsområdet er medtaget, fordi den på en række områder adskiller sig fra den frivillige organisering på det sociale område, og derfor kan en sammenligning inspirere diskussionerne om det frivillige sociale arbejdes udvikling og fremtidige vilkår. Det har vist sig, at der er store forskelle mellem de to samfundsområder.

Der har gennem tiderne været tale om to verdener med forskellige kredse af initiativtagere, forskellige tilskudsordninger og lovgivning, forskellig ideologi og forskellig placering i såvel statsadministrationen som i de kommunale forvaltninger (henholdsvis socialforvaltningen og uddannelses- og kulturforvaltningen).

Frivillig organisering er en forholdsvis ny foreteelse i historien. Det er først med overgangen fra det traditionelle samfund til det moderne samfund, at man kan tale om en frivillig sektor. Det giver nemlig først mening at skelne mellem en offentlig, en privatøkonomisk og en frivillig sektor, da enevælden og de feudale organiseringsformer opløses og markedsøkonomien udvikles i løbet af 1800-tallet. Hermed opløstes landsbyfællesskabet og laugsvæsenet, så de traditionelle bånd og sociale sikkerhedsnet forsvandt, og det blev muligt at adskille de forskellige livssfærer.

Endvidere giver det kun mening at tale om frivilligt arbejde i et samfund, hvor den enkelte kan vælge og fravælge at udføre visse former for arbejde, som udføres uden betaling. Det var ikke tilfældet med den form for gensidigt arbejde og hjælp, der fandtes i det førindustrielle samfund, som den enkelte var socialt forpligtet til at gøre. Behovet for frivilligt arbejde opstod altså først, da traditioner for samarbejde og fællesskab i det feudale samfund aftog, og laugenes magt blev mindre.

Kapitlet er et sammendrag af et mere omfattende notat om den frivillige organiserings historie (se betænkningens bilagsdel). Notatet bygger på et litteraturstudium af eksisterende undersøgelser og fremstillinger af såvel videnskabelig som ikke-videnskabelig karakter, som næsten udelukkende er afgrænsede til specifikke »sager« (f.eks. børnesagen, afholdssagen, missionen, folkeoplysningen, idrætten m.v.). Det præger derfor også denne fremstilling. En mere tværgående analyse af den frivillige sektor på tværs af de forskellige »sager« og organisationsområder er hidtil ikke foretaget.

Kapitlet belyser først nogle centrale træk af den frivillige organiserings opståen og udvikling, og dernæst belyses lovgivningen på området og de frivillige organisationers relationer til den offentlige sektor.

4.1 Organisationernes opståen og udvikling

I Danmark er den frivillige sektors og det frivillige arbejdes historie også foreningernes historie. At slutte sig sammen var ikke noget nyt, men foreningen var en ny måde at slutte sig sammen på, som afløste de traditionelle gruppedannelser knyttet til landsbysamfundet og arbejdslivet. En af de væsentligste forskelle var, at foreningerne var frivillige, og som sådan var det arbejde, der blev udført i foreningen, også frivilligt.

Kimmen til foreningerne og den frivillige sektor i Danmark blev lagt i slutningen af 1700-tallet, da en række foreningslignende sammenslutninger – selskaber og klubber – opstod, men det var først efter grundlovens vedtagelse i 1849, som sikrede de borgerlige frihedsrettigheder, at foreningen for alvor brød igennem som organisationsprincip på næsten alle samfundsanliggender: Politiske partiforeninger, interesseorganisationer (godsejerforeninger, håndværker- og handelsforeninger, svendeforeninger, husmandsforeninger m.v.), fagforeninger, økonomiske foreninger (sognesparekasser, brugsforeninger, sygekasser, m.v.), velgørende/filantropiske foreninger, foreninger for skydning og gymnastik samt de store folkelige og kirkelige bevægelser (grundtvigianismen og Indre Mission).

Det sociale område

På det sociale område opstod allerede i slutningen af 1700-tallet private, velgørende selskaber (ofte på initiativ af kongehuset), men det var først efter grundlovens vedtagelse i 1849, at dannelsen af

foreninger med socialt, velgørende sigte tog fart. Det er karakteristisk, at foreningernes formål ligger tæt op ad samfundsforholdene og tidens aktuelle behov.

Den private velgørenhed – eller filantropien – er blevet beskrevet som et af menneskehedens grundvilkår, således forstået at mennesker gennem tiderne altid har draget omsorg for samfundets svage. Op gennem 1800-tallet påtog forskellige grupper i borgerskabet sig en praktisk filantropisk indsats omkring særlige sociale problemer, som de gjorde til deres »sag«, hvor det i høj grad var engagementet i denne bestemte sag, der var drivkraften i arbejdet. Samtidig påtog det offentlige sig efterhånden en større og større del af den egentlige fattigforsørgelse. Store dele af filantropibevægelsen støttede stærkt op om den tanke, at staten skulle påtage sig det finansieringsmæssige ansvar for socialpolitikken.

De ældste frivillige organisationer på det sociale område, oprettet inden 1920 under opbygningen af industrisamfundet, retter sig typisk mod kampen mod fattigdom, omsorgen for børn og unge og afholdssagen.

Op til 1960, hvor velfærdsstaten blev konsolideret, opstod især interesseorganisationer som f.eks. pensionistforeninger og de første sygdomshandicaporganisationer.

Mellem 1960 og 1980, i velfærdsstatens blomstringstid, blev der typisk stiftet foreninger for mindretal og kønspolitik.

Efter 1980, hvor nytænkningen og tvivlen om velfærdsstatens rolle satte ind, er der oprettet flere foreninger end nogensinde før. Især mange nye sygdoms-/handicapforeninger og selvhjælpsforeninger. Dertil kommer de særlige »projekter« (organisations hybrider, der i princippet er frivillige men ofte er oprettet på initiativ af og totalt finansieret af det offentlige), som i disse år støttes af statens puljemidler for at afprøve nye veje i socialpolitikken.

Ca. 10 pct. af de lokale foreninger og knap 20 pct. af landsorganisationerne har overlevet fra perioden før 1920, mens omkring 1/3 af alle frivillige foreninger og organisationer er dannet igennem 1980'erne og 1990'erne. Selv om vi ikke ved, hvor mange organisationer der er nedlagt, er det sandsynligt, at der inden for de sidste 10-15 år er sket en stigning i antallet af foreninger.

Fra omkring 1870 og frem til 1930'erne voksede filantropien og dens velgørende indsatser sig stærk og manifesterede sig i den offentlige debat, især som tidligere nævnt i form af en kamp for særlige »sager«.

Fattigdommen var (og er) et af de grundlæggende motiver for velgørenhed og socialpolitik. Hjælp til de fattige – og især de værdigt trængende – var naturligt en højt prioriteret sag, og Københavns understøttelsesforeninger (som i øvrigt blev slået sammen til et selskab i 1874), stod i slutningen af 1800-tallet for en stor del af fattigforsørgelsen i hovedstaden. Også de kirkelige bevægelser gjorde en indsats på området – især Indre Mission, som satte ind over for tilflytterne i Københavns arbejderkvarterer. Senere (i 1907) stiftede arbejderbevægelsen Arbejdernes Samaritterforbund, måske som modtræk mod den borgerlige og kirkelige dominans i velgørenheden.

Den private velgørenhed havde ud over den konkrete forsørgelsesfunktion tillige den væsentlige rolle, at den kunne medvirke til at holde folk fri af den offentlige fattighjælps retsvirkninger, som

betød, at man mistede visse borgerlige rettigheder, nemlig stemmeretten og retten til at lade sig opstille til valg.

Børnesagen arbejdede i første omgang for det enkelte barns velfærd bl.a. ved at stå for bedre institutioner. Allerede i slutningen af 1700-tallet opstod Asylbevægelsen og derefter fulgte mange forskellige plejehjemsforeninger, som skulle forhindre, at børn blev udsat for misrøgt, når de blev anbragt uden for deres eget hjem. Men børnesagen må ses som en blanding af filantropiske indsatser, pædagogiske bestræbelser og forebyggende og politisk arbejde, som også tog kampen op om generelt forbedrede levekår og børns juridiske rettigheder. Dertil kommer boligsagen, der i sine bestræbelser for »bedre boliger« på en mere forebyggende måde satte ind for at modvirke fattigdom og forbedre (børns) sundhed.

Afholdsbevægelsen og handicapsagen gjorde på hver deres område en indsats for særlige grupper i samfundet. Afholdsbevægelsen havde stærke rødder i missionen og kirkelige kredse. Men den fik ikke i Danmark, som i de øvrige nordiske lande, afgørende betydning for landets alkoholpolitik, ligesom organisationernes medlemstal aldrig blev særlig stor. Dog må afholdsbevægelsens indsats anses for at være grundlæggende for det behandlingsarbejde, der foregår i dag.

Arbejdet med at forbedre de handicappedes (institutionelle) vilkår betød, at kredse af borgere slog sig sammen for at bygge anstalter o.lign. Samtidig arbejdede man på at få staten til at påtage sig et større økonomisk ansvar for disse institutioners drift. Ved socialreformen i 1933 indførtes begrebet »særforsorg« som en del af lovgivningen. Handicap-organisationerne har siden udviklet sig til effektive interessevaretagere for handicappedes vilkår og rettigheder.

I dette århundrede har velgørenheden også beskæftiget sig med flygtninge, internationalt hjælpearbejde og mellemfolkeligt arbejde. Organisationer som Mellemlfolkeligt Samvirke og Dansk Flygtningehjælp opstod i midten af 1900-tallet. Mange foreninger arbejder med disse spørgsmål, som også omfatter indvandrerproblematikken og menneskerettighedsspørgsmål.

Endelig er der inden for de sidste 15-20 år opstået den såkaldte »ny frivillighed«. Den består både af de alternative bevægelser, som i høj grad var/er en modoffensiv mod det offentlige system, og af de forsøg og projekter, som er blevet støttet, opmuntret og opdyrket gennem statslige puljeordninger. De fleste af »sagerne« fra 1800-tallet har, som det ses, overlevet op til vor tid og har udviklet sig til stærke landsdækkende interesseorganisationer – mest iøjnefaldende er vel handicaporganisationernes politiske arbejde. Kun den del af velgørenheden, som gik ud på direkte forsørgelse (de såkaldte understøttelsesforeninger, hjælpe-kasser og nogle forsikringsordninger) er næsten totalt overtaget af stat og kommuner. Sygekasserne blev dog ret sent overtaget af det offentlige, og arbejdsløsheds-kasserne lever i princippet videre i fagbevægelsens regi, medens dele af forsikringsområdet befinder sig i det private erhvervsliv og kooperative selskaber.

Fritidsområdet

Fritidsrådets udvikling vil her blive beskrevet inden for fire forskellige organisationsområder: Det drejer sig om 1) børne- og ungdomsaktiviteter (kirkelige og politiske ungdomskorps, spejdere, fritids- og ungdomsklubber), 2) idræt, 3) fritidsundervisning (såvel voksenundervisning i aftenskoler som ungdomsundervisning i ungdomsskoler) og 4) hobby- og kulturaktiviteter (musik, amatørteater, lokalhistorie, hobbies, m.v.). Organiseringen af børns og unges fritidsliv har sin oprindelse i slutningen af 1800-tallet, hvor der i tilknytning til de religiøse hovedretninger i

Danmark blev dannet ungdomsforeninger. I 1878 og 1889 blev henholdsvis KFUM og KFUK dannet, og på samme tidspunkt blev grundtvigsk prægede ungdomsforeninger stiftet af tidligere højskoleelever.

Det første ti-år af 1900-tallet opstod en ny form for fritidsaktivitet for først og fremmest drenge, som meget hurtigt bredte sig. Perioden betegnes som en »vild« periode, hvor der overalt blev dannet frivillige kredse, korps, ungdomsforeninger m.v. I 1902 blev FDF oprettet, i 1905 blev den socialdemokratiske pendant dertil, De Unges Idræt, oprettet, og i 1909-11 kom den egentlige spejderbevægelse til Danmark med dannelsen af Det Danske Spejderkorps og KFUM-spejderkorps. I midten af 1990'erne eksisterer disse organisationer fortsat med mere end 100.000 medlemmer tilsammen.

I 1920'erne blev de første fritids- og ungdomsklubber oprettet på privat initiativ, men det var først under besættelsen, at der for alvor kom skred i udviklingen. I begyndelsen af 1940'erne opstod forskellige typer af klubber, som man fortsat skelner mellem: a) klubber med et folkeoplysende sigte, b) klubber med et mere socialt sigte, c) ungdomsklubber i tilknytning til boligselskaberne og d) de såkaldt »lukkede ungdomsklubber« for ungdomsskolens elever. Fra begyndelsen af 50'erne og frem skete en nærmest eksplosiv vækst i antallet af klubber. Mens der i 1952 var oprettet 35 klubber, var antallet i midten af 1990'erne ca. 1.250 klubber med ca. 140.000 børn og unge.

Før bistandsloven trådte i kraft, var driften af fritids- og ungdomsklubberne primært privat, omend kommunerne kunne supplere, hvis det private initiativ ikke dækkede behovet. Med bistandsloven blev det imidlertid den enkelte kommune, der fik ansvaret for, »at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge«, og dermed har en voksende kommunalisering af området fundet sted.

Idrættens organisering i frivillige foreninger tog sin begyndelse fra midten af 1800-tallet. Den første landsdækkende organisation for idræt i Danmark blev dannet i 1861, da »Centralkomiteen for Oprettelse af Skytteforeninger« (senere De Danske Skytteforeninger) blev oprettet med det formål at styrke landets forsvar. I begyndelsen beskæftigede skytteforeningerne sig kun med skydning, men snart begyndte eksercits og gymnastik også at vinde indpas. Sporten vandt indpas på næsten samme tidspunkt som skydning og gymnastik, men sporten fik først én samlende organisation i 1896, da Dansk Idræts Forbund blev dannet (siden 1993 Danmarks Idræts Forbund (DIF)).

Væksten fortsatte igennem 1930'erne og 1940'erne, og i 1952 havde idrætsorganisationerne tilsammen ca. 1,3 mill. medlemmer. Fra midten af 1960'erne begyndte der imidlertid at ske forandringer i idrættens organisering. Hidtil havde den frivilligt organiserede idræt nærmest haft monopol på idrætten, men på dette tidspunkt begyndte de første kommercielle og (halv)offentlige tilbud om idræt at dukke op. Idrætten dyrkes dog fortsat helt overvejende i frivillige foreninger eller uorganiseret. Der skønnes i dag at være ca. 13.000 idrætsforeninger (inklusive selvstændige afdelinger med egne vedtægter og egen økonomi under en hovedforening) og 6.000 firmaidrætsklubber.

Den frivillige fritidsundervisning var oprindeligt et offentligt anliggende, og det var først mod slutningen af 1800-tallet, at der kom skred i dannelsen af frivillige aftenskoler. I 1894/95 fik de private/frivillige aftenskoler for første gang offentlig støtte, og omkring århundredeskiftet voksede antallet af frivillige aftenskoler stærkt.

Fritidsundervisningen i aftenskoler, fortsættelsesskoler og ungdomsskoler formåede imidlertid kun i ringe grad at tiltrække de unge, og de borgerlige partier var imod en udvidelse af skolepligten. Derimod kunne der skabes bred politisk enighed om, at den frivillige undervisning skulle støttes mere, og i 1930 vedtog et enigt Folketing den første egentlige aftenskolelov, der førte til dannelsen af en række kommunale og frivillige aftenskoler.

I 1942 vedtog Folketinget den første egentlig ungdomsskolelov, som forpligtede alle købstæder og landkommuner med bymæssig bebyggelse til at oprette ungdomsskoler for ufaglærte unge. Dermed skete en næsten total kommunalisering af fritidsundervisningen for unge. Men til forskel fra ungdomsskolerne, gled aftenskolerne mere og mere over på private/frivillige hænder, og siden 1991 har det været en betingelse for kommunal støtte til voksenundervisning, at undervisningen foregår i privat/frivillig regi. Igennem midten af 1980'erne og 1990'erne har aftenskolerne hvert år haft knap 1 mill. deltagere til et eller flere af de mange tilbud om undervisning, foredrag m.v.

Som det sidste skal her omtales hobby- og fritidsforeninger, kulturforeninger og sang- og musikforeninger, hvor den største vækst i antallet af frivillige foreninger har fundet sted igennem 1980'erne og 1990'erne. Musikområdet er især interessant, fordi området har oplevet en stærk vækst i antallet af frivillige kor og musikforeninger, samtidig med at børne- og ungdomsmusikken stort set er blevet kommunaliseret i form af musikskoler. De første musikskoler opstod i 1930'erne og 1940'erne i musiker- og musikpædagogkredse i de større byer, og i 1950'erne og 1960'erne satte folkeskolens frivillige musikundervisning yderligere skub i udviklingen. I løbet af 1970'erne blev musikskolerne for alvor institutionaliseret. Skolerne blev overvejende oprettet eller overtaget af kommunen, men i mange af de kommuner, hvor det ikke skete, blev musikskoler oprettet som forening. 1/4 af musikskolerne drives i dag som en forening.

4.2 Lovgivning og relationer til den offentlige sektor

Overordnet bygger den frivillige sektor i Danmark på en grundlovssikret ret til foreningsfrihed og baserer sig på en demokratisk foreningstradition. En gennemgang af lovgivningen på området viser udviklingen i det indbyrdes forhold mellem privat og offentlig indsats og illustrerer, hvorledes det offentlige på det sociale område afløser og delvis overtager de frivillige organisationers rolle, medens lovgivningen på fritidsområdet snarere har styrket den frivillige sektors betydning. Inden for de to områder har lovgivningen og den offentlige regulering således udviklet sig forskelligt. På det sociale område har det grundlæggende princip været, at det offentlige har det overordnede ansvar, og at den frivillige indsats er et supplement til den offentlige indsats. På fritidsområdet har princippet derimod været en fastholdelse af de frivillige indsatser som kerneydelser.

Det sociale område

På det sociale område blev den private velgørenhed langt op i dette århundrede betragtet som en del af hele forsorgsvæsenet, og på flere områder fandt et udstrakt samarbejde sted mellem det offentlige og de private velgørende institutioner.

Udover den materielle hjælp havde velgørenheden altså også den væsentlige funktion at holde folk fri af udstødning og diskrimination.

De frivillige organisationer på det sociale område fik tidligt offentlig tilskud, men det var først i mellemkrigsperioden, at den offentlige støtte blev lovfæstet og institutionaliseret. Med socialreformen i 1933 øgedes statens ansvar for socialpolitikken, men samtidig lovfæstedes den offentlige støtte til og samarbejde med det frivillige sociale område (bl.a. muligheden for at private institutioner kunne indgå overenskomster med det offentlige). Fra 1934 til 1954 voksede den offentlige støttes andel af de frivillige sociale organisationers indtægter fra 6 pct. til 38 pct., men den øgede støtte skete ikke på bekostning af de frivillige bidrag, og derfor kunne organisationerne udvide aktiviteterne.

Indtil omkring 1940 havde det frivillige sociale arbejde især to funktioner. Dels var den en nødvendig del af den samlede socialpolitik. Der blev tidligt givet offentlig økonomisk støtte til de private og frivillige initiativer, og de blev medtænkt i lovgivningen. Dels havde sektoren i perioden fra 1870'erne til 1930'erne en væsentlig rolle som fortaler og påtrykker for en offentlig ansvarsovertagelse på det sociale område.

Selvom socialreformen førte til større offentlig støtte til det frivillige sociale arbejde, følte de private organisationer sig efterhånden trængt af den »frembusende stat«. Efter 2. verdenskrig tænkes filantropiens enkeltsager for alvor ind i den samlede socialpolitik. Universalismetænkningen og troen på offentlig planlægning tager over, og filantropien bliver sammen med de frivillige organisationers sociale indsats mere eller mindre usynlig. Samtidig fortsætter de frivillige organisationer deres interessekamp og indlemmes efterhånden i de forskellige offentlige råd, nævn og høringsorganer. Fra at have haft en avant-garde funktion i begyndelsen af århundredet, opstod der nu en konkurrencesituation, som kulminerede med 1970'ernes socialreform. Med bistandslovens indførelse i 1976 blev det frivillige sociale arbejde nærmest betragtet som unødvendigt. Man talte hånligt om hattedamernes epoke. Men sideløbende hermed har der hele tiden eksisteret frivilligt socialt arbejde, hvorfra nytænkning og påpegnning af behov i vid udstrækning er kommet fra.

Samtidig har de frivillige organisationer på det sociale område indrettet sig praktisk og ideologisk på, at staten efterhånden har »overtaget« og institutionaliseret velfærden.

Efter 1980 har det frivillige sociale arbejde imidlertid atter fået mæle, og efter 15 års politisk debat for og imod synes der nu at være politisk enighed om at betragte det frivillige/private arbejde ikke blot som et supplement til velfærdsstaten men som et væsentligt selvstændigt indsatsområde. Nu tillægges de frivillige organisationer en vigtig funktion for en alternativ og anderledes tænkning samt evne til fleksible løsninger og bedre kvalitative ydelser. Måske er de frivillige sociale organisationer i 1990'erne på vej til igen at blive en integreret del af det sociale hjælpeapparat, som ved hjælp af overenskomster, økonomiske tilskud og kontrakter kan komme til at styre store dele af den frivillige indsats.

På det sociale område har det offentlige altså i stigende grad overtaget ansvaret for socialpolitikken, mens den frivillige indsats betragtes som et supplement. Nogle organisationer har udspillet deres rolle og er blevet nedlagt. Det gælder f.eks. for mange af de filantropiske foreninger, hvis opgaver helt er overtaget af staten (f.eks. sygekasserne, hjælpe (fattig)kasserne og Danske kvinders samfundstjeneste, som fra 1940 til 1949 organiserede og drev husmoderafløsning med offentlige tilskud indtil det offentlige overtog opgaven i 1949).

Andre organisationer har overlevet i kraft af interne omstillinger både i forhold til aktiviteter og målgruppe (f.eks. Landsforeningen af polio-, trafik- og ulykkesskadede, som i 1954 blev stiftet som Landsforeningen mod børnelammelse, men i 1988 påtog sig nye opgaver og fik nyt navn).

På det sociale område har det offentlige ikke efter lovgivningen været forpligtet over for de frivillige organisationer, men de sociale love har rummet muligheder for etablering af et konkret samarbejde. De konkrete aftaler om offentlig støtte har ofte indeholdt en stærk styring af den frivillige organisations/private institutions aktiviteter. Den offentlige støtte er primært givet ved indgåelse af driftsoverenskomster mellem en privat/frivillig institution og det offentlige, men de seneste år er denne finansieringsform blevet suppleret med pulje- og projektf finansiering og statstilskud fra Tips- og Lottomidler til de store landsdækkende organisationer.

Fritidsområdet

På fritidsområdet var statsmagten en væsentlig drivkraft bag skyttebevægelsen, som lige fra begyndelsen fik statsstøtte, og tilsvarende fik sporten også hurtigt statsstøtte, da den blev organiseret i Dansk IdrætsForbund. Statstilskuddet fulgte dog ikke med idrættens voksende popularitet, og efter 2. verdenskrig satte Dansk IdrætsForbund alle kræfter ind på at få tipning indført i Danmark. Efter en meget følelsesladet debat i Folketinget, i medierne og mellem idrætsorganisationerne om det moralske i at modtage penge, som kom fra spil, blev tipsloven vedtaget i 1948. Ved revisionen af loven i 1976 kom de idébestemte børne- og ungdomsorganisationer også med i fordelingen af tipsoverskuddet, og fra 1988 fik dele af det frivillige sociale og sygdomsbekæmpende område også del i tips-kagen.

Den frivilligt organiserede fritidsundervisning fik allerede offentlig støtte i 1893, men det var først, da aftenskoleloven blev vedtaget i 1930, at fritidsundervisningen for alvor blev finansieret af det offentlige. For at opnå den forbedrede statsstøtte måtte aftenskolerne imidlertid acceptere øget offentlig styring og kontrol.

På lokalt plan var kommunerne ikke forpligtet til at støtte idræts- og børne- og ungdomsforeningerne før vedtagelsen af fritidsloven i 1968, selv om mange kommuner både stillede lokaler og anlæg til rådighed og også støttede foreningerne økonomisk. Med fritidsloven voksede den kommunale støtte imidlertid stærkt. I dag udgør den kommunale støtte til idrætsforeningerne omkring 1/4 af foreningernes indtægter og omkring halvdelen af indtægterne i såvel aftenskolerne som børne- og ungdomsforeningerne, men medregnes værdien af de offentlige udgifter til lokaler og idrætsfaciliteter, som stilles gratis til rådighed, er den offentlige støtte langt større.

Samtidig med at den offentlige støtte udvidedes til den frivillige organisering på fritidsområdet, skete der også en kommunalisering af dele af børne- og ungdomsområdet med oprettelsen af de kommunale ungdomsklubber (under bistanndsloven), kommunernes overtagelse af ungdomsskolen og etableringen af kommunale musikskoler. Den omvendte udvikling har imidlertid fundet sted inden for den frivillige voksenundervisning, som indtil 1991 både fandt sted i kommunale og frivillige aftenskoler, men dette år trådte en ny fritidslov i kraft (folkeoplysningsloven), som kun tillader kommunal støtte til frivillige foreninger.

På fritidsområdet er det altså det offentlige, som opfattes som et supplement til det frivillige initiativ. Samtidig er kommunerne lovgivningsmæssigt forpligtet til at støtte fritidsundervisning og

fritidsaktiviteter i aftenskoler, spejdergrupper, idrætsforeninger m.v. (folkeoplysningsloven), men til forskel fra det sociale område gives den økonomiske støtte helt overvejende i form af grundtilskud uden specifikke krav til, hvordan pengene skal anvendes.

Fælles træk for fritidsområdet og det sociale område

På trods af – eller måske netop på grund af – den kraftige udvidelse af offentlige velfærdsordninger og statens overtagelse af det grundlæggende ansvar for velfærdssamfundets kerneområder er den frivillige organisering vokset i omfang på såvel det sociale område som fritidsområdet. Også på det sociale område er der efter alt at dømme sket en stærk vækst i antallet af foreninger og landsorganisationer igennem 1980'erne og 1990'erne, hvor 1/3 af de eksisterende foreninger og organisationer er dannet. Samtidig med velfærdsstatens udvidelse sker der således en vækst i de frivillige organisationer. Jo større stat – jo mere frivillighed.

4.3 Tre perioder i den frivillige organisering og forholdet til den offentlige sektor

For forenklingens skyld kan man opdele den frivillige organiseringshistoriske udvikling i tre perioder, som især adskiller sig fra hinanden på forholdet til den offentlige sektor.

1800 - 1930

Den frivillige organisering begynder først for alvor at tage form og brede sig efter grundlovens vedtagelse i 1849. Grundloven gav individet ret til offentlig forsørgelse, men trangskriterierne var strenge, og offentlig hjælp medførte tab af borgerlige rettigheder. I anden halvdel af 1800-tallet tager dannelsen af foreninger med socialt, velgørende sigte fart, og den frivillige/private velgørenhed begynder at se sig som en samlet filantropi-bevægelse. Foreningerne retter sig især mod fattigdom (hjælpekasser og understøttelsesforeninger, der lemper den offentlige fattighjælps stemplende virkninger, uddeler større beløb end det offentlige fattigvæsen), omsorgen for børn og unge samt spiritusmisbrug (afholdssagen). De første handicaporganisationer oprettes i 1870'erne, men det er først knap 100 år senere, at dannelsen af sygdoms- og handicaporganisationer for alvor tager fart.

Mod slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet opstår en række sociale organisationer på et kristent/kirkelegt grundlag: Diakonissestiftelsen (1863), KFUM og KFUK's ungdoms arbejde (1878 og 1883), Missionen blandt hjemløse (1893), De Samvirkende Menighedsplejer (1902), Betaniaforeningen (1907), Kristeligt StudenterSettlement (1911), Kirkens Korshær (1912) m.fl. I denne periode vokser filantropien stærkt, men bliver samtidig mere sagsorienteret og arbejder for et større statsligt engagement på det sociale område.

Mod slutningen af århundredet og de første ti år af 1900-tallet præges den frivillige organisering på såvel det sociale område som fritidsområdet af de kirkelige bevægelser (Indre Mission og grundtvigianismen) og (i mindre grad) arbejderbevægelsen.

På fritidsområdet etableres skytte- og gymnastikbevægelsen (1861) og i 1880'erne dannes de første idébestemte ungdomsorganisationer (KFUM, KFUK og grundtvigianske ungdomsforeninger). I

begyndelsen af 1900-tallet oprettes de frivillige børne- og ungdomskorps: Frivilligt Drenges Forbund i 1902, De Unges Idræt i 1905, Det Danske Spejderkorps i 1910 og KFUM-spejderne i 1910.

I denne periode er der ingen stærke modsætninger mellem den offentlige og den frivillige sektor. Bortset fra grundlovens bestemmelser om foreningsfrihed, er der ingen lovgivning for den frivillige sektor. Dele af den frivillige sektor på såvel det sociale område som fritidsområdet modtager dog tidligt offentlig støtte, og omkring århundredeskiftet vokser den offentlige støtte til såvel den private/frivillige aftenskoleundervisning som private/frivillige børneinstitutioner (asyler), der samtidig underlægges øget kontrol. Omkring år 1900 overtages forsynen i højere grad af den offentlige, bl.a. via tilskud til en del forsikringsordninger, alderdoms-understøttelse indføres, og den sociale hjælp gøres mindre ydmygende, selvom der fortsat er strenge transskriterier.

1930 - 1980

Denne periode er præget af en stærk vækst og differentiering i den frivillige sektor. På det sociale område opstår mange interesseforeninger, hvis formål mere er at varetage medlemmernes interesser i forhold til bl.a. den offentlige sektor end selv at stå for den sociale omsorg og hjælp. På fritidsområdet dannes et stort antal idrætsforeninger og børne- og ungdomsforeninger, de store oplysningsforbund etablerer sig, ungdomsklubberne får sit gennembrud i 1940'erne, og der dannes foreninger for alle mulige kulturelle interesser og hobbies.

Perioden er imidlertid også kendetegnet ved større offentlig støtte og kontrol, som især gør sig gældende i efterkrigstiden, hvor troen på den offentlige sektors rolle og den »sociale ingeniørkunst« var fremherskende. Men der er store forskelle mellem det sociale område og fritidsområdet.

På det sociale område overtager det offentlige ansvaret for forsynen. Dels ved en udvidelse til eller overtagelse af forsynen på områder, hvor den frivillige organisering ikke slår til. Dels ved statslig finansiering og medfølgende styring af private/frivillige institutioner.

Socialreformen i 1933, som er en bestræbelse på en større helhed i socialpolitikken og derfor medtænker filantropiens punktindsatser i denne helhed, fører til overtagelse af en række private initiativer (bl.a. omsorgsforpligtelsen i forhold til handicappede). Offentlig hjælp blev nu en retting i stedet for en almisse. Lovgivningsmæssigt skete »overtagelsen« dog gradvist – i 1956 indførtes folkepension »til alle« og først i 1964 blev daginstitutioner et generelt tilbud. Den frivillige organisering fraskrives i stigende grad enhver rolle og betydning og fungerer primært som interessevaretager i forhold til offentlige ydelser. Denne periode kulminerer med vedtagelsen af bistandsloven i 1976, hvor det frivillige sociale arbejde nærmest blev anset som unødvendigt.

På fritidsområdet sker også en trinvis udvidelse af den offentlige støtte: Først lovbestemt støtte til frivillige aftenskoler (1930), dernæst til ungdomsskolen (1942), indirekte statsstøtte til idrætsorganisationerne (tipsloven i 1948), støtte til ungdomsklubberne og børne- og ungdomsforeninger (1954) og fra 1969 støtte til (næsten) al fritidsaktivitet. Men til forskel fra det sociale område karakteriserer det lovgivningen, at den i princippet ligestiller frivillige og offentlige initiativer (såvel kommunale som frivillige aftenskoler, »interessegrupper« for børn og unge i såvel offentligt som frivilligt regi, såvel kommunale som frivillige ungdomsklubber samt støtte til såvel kommunale som frivillige musikskoler). Initiativretten er primært forbeholdt den frivillige organisering, der samtidig modsætter sig flere forsøg på stærkere offentlig styring. Denne

ligestilling gælder dog ikke ungdomsskolen og bibliotekerne, som i denne periode bliver en ren kommunal opgave.

1980 - 1995

I denne periode eksploderer antallet af foreninger og frivillige organisationer nærmest. 1/3 af alle eksisterende frivillige foreninger og organisationer – på såvel det sociale område som fritidsområdet – er dannet igennem 1980'erne og 1990'erne. På det sociale område dannes der især mange sygdoms- og handicapforeninger, selvhjælpsforeninger samt alternative rådgivninger og krisecentre, hvis organisationsform ofte afviger fra den traditionelle foreningsorganisering. På fritidsområdet dannes der især mange nye hobby- og kulturforeninger, men der dannes fortsat også mange idrætsforeninger og kredse for voksenundervisning, mens antallet af børne- og ungdomsforeninger og -korps er stagnerende. Fritidsområdet er samtidig præget af voksende konkurrence fra kommercielle fritidstilbud til såvel børn som voksne.

Perioden er præget af en voksende politisk interesse for den frivillige sektor: Større ideologisk legitimitet, øget offentlig støtte og tendenser til øget offentlig styring og finansiering. Statens forsøgspuljer udvikler sig fra at være gødning til »de 1000 blomster« til at blive mere og mere målrettede og kravstillende til indsatser på bestemte områder.

På det sociale område etableres et formelt samarbejdsorgan (Kontaktudvalget for det frivillige sociale arbejde), den offentlige støtte vokser i form af statslig projekt- og pulje-støtte og andel i Tips- og Lottomidlerne, og der åbnes mere op for at inddrage såvel frivillige som privatøkonomiske aktører i løsningen af sociale opgaver, som det offentlige dog fortsat har ansvaret for.

På kultur- og fritidsområdet sker der tilsvarende en forøgelse af den offentlige støtte (primært øgede tips- og lottomidler til landsorganisationer), og store forsøgs- og udviklingsprogrammer støtter nye ideer og samarbejdsformer i den frivillige sektor (10-punktsprogrammet og »skolen som lokal kulturcenter«). Samtidig sker der imidlertid en voksende kommunalisering af dele af fritidsområdet, idet en voksende andel af ungdomsklubberne og musikskolerne bliver kommunale. Omvendt sker der en af-kommunalisering af aftenskolerne og øvrige børne- og ungdomsaktiviteter (idræt, spejder, m.v.), som med folkeoplysningslovens vedtagelse i 1990 næsten udelukkende kan få støtte, hvis det er organiseret i frivillig regi.

4.4 Sammenfatning

Sammenfattende kan siges, at den frivillige sektor, både når det gælder det sociale område og fritidsområdet, i den første periode (1800-1930) befandt sig i et gensidigt afhængighedsforhold til det offentlige, hvor frivillig organisering og offentlig indsats var hinandens indlysende forudsætninger. Der var stort set ingen lovgivning på området, men tilsyneladende en form for »stille overenskomst« – man regnede med hinanden og udfordrede hinanden.

I den anden periode (1930-1980) udvikler tingene sig forskelligt for de to områder. På det sociale område arbejdes der både fra de frivillige organisationers og statens side på en statslig overtagelse og udvidelse af forsoget. Det er i denne periode, det frivillige sociale arbejde udvikler sin selvforståelse henimod at være et supplement til den offentlige indsats.

På fritidsområdet derimod udvikler der sig en strategi henimod ligestilling af frivillige og offentlige initiativer, og i nogle får den frivillige organisering ligefrem initiativretten.

I den sidste periode (1980-1995) sker der på det sociale område en kovending i indstillingen til de frivillige organisationers indsats, samtidig med at organisationerne selv begynder at opfatte deres indsats anderledes. Det offentlige er igen på vej til at inddrage de frivillige/private initiativer i løsningen af de sociale problemer, medens de frivillige organisationer bliver mere usikre på deres supplement-rolle og opmærksomme på deres selvstændighed. På fritidsområdet ses modsatrettede tendenser, dels en styrkelse af monopolstillingen, men også en kommunalisering af dele af området.

Kapitel 5 - Tendenser i samfundsudviklingen af særlig betydning for rammerne for fremtidens frivillige sociale arbejde

I det følgende beskrives nogle af de vigtigste sociale udfordringer, der efter udvalgets opfattelse vil præge den fremtidige samfundsudvikling. Dernæst beskrives, hvilke ressourcer der kan forventes at være hos de forskellige samfundsaktører og afslutningsvis indkredses de rammebetingelser, der må skønnes at være for de frivillige sociale organisationer.

5.1 De sociale udfordringer

Udvalget vurderer, at en af de centrale udfordringer ved den fremtidige udvikling ligger i forandringen af de sociale relationer. Tendenserne peger bl.a. i retning af ændrede familiemønstre, hvor spørgsmålet er, i hvilken grad familien i fremtiden vil være en social ressource. Nogle andre væsentlige udfordringer for fremtidens velfærdssamfund er de ændrede bosætningsmønstre, hvor et stigende antal bor alene, samt problemerne med at integrere de svageste grupper på arbejdsmarkedet.

Ændrede mønstre i de sociale relationer i fremtidens samfund

Vi lever i en brydningstid, hvor samfundet præges af konstante og hastige forandringer, og hvor der i stigende grad stilles krav om effektivitet, omstillingsevne og øget mobilitet. Den teknologiske udvikling medfører, at »verden er blevet mindre« og bevirker, at de sociale relationer strækkes længere ud end til snævert geografisk afgrænsede fællesskaber. De sociale relationer tager derfor ikke længere deres primære udgangspunkt i traditionelle fællesskaber som familien eller lokalsamfundet.

Debatten om velfærdssamfundet afspejler de centrale temaer. Det er ikke alene et spørgsmål om statens rolle som tilvejebringer af den samfundsmæssige velfærd, men er i stigende grad blevet en diskussion om inddragelse af samfundets øvrige aktører. Dermed vedrører diskussionen også, hvilke sociale relationer der eksisterer, og som kan styrkes i udviklingen af fremtidens velfærdssamfund.

Med fokus på de ændringer i de sociale relationer, der præger samfundet, kommer der samtidig fokus på spørgsmålet om solidariteten i samfundet, dvs. spørgsmålet om hvilke solidaritetsformer og fællesskaber, der eksisterer i samfundet.

Ser man bredt på, hvilke solidaritetsformer og fællesskaber der eksisterer, kan der overordnet skelnes mellem den nære ansigt til ansigt solidaritet, den solidaritet der er i grupper eller interessefællesskaber, samt den institutionaliserede form for solidaritet, sådan som den kommer til udtryk i velfærdsstaten.

Som nævnt har den enkeltes sociale relationer tidligere taget sit væsentlige udgangspunkt i familien og lokalsamfundet. Man fødtes ind i et fællesskab præget af bestemte regler og normer, der skabte grundlag for tryghed og fællesskab menneskene imellem. Det gør sig ikke gældende på samme måde i dag. Tidligere tiders fællesskab omkring slægten er blevet reduceret, og de stærke familiemæssige relationer er stort set blevet begrænset til at udfolde sig inden for kernefamiliens rammer, der samtidig er blevet mere ustabile. Udviklingen peger i retning af en øget individualisering og frihed for den enkelte, der sætter sine spor i både familien og i lokalsamfundets fællesskaber. Det er ikke længere givet, at fællesskabet findes i familien eller i lokalsamfundet.

Udviklingen kan dog udlægges forskelligt. På den ene side kan ændringen af familiemønstrene og lokalsamfundets betydning ses som udtryk for, at civilsamfundet er blevet tømt for det sociale liv og meningsfulde indhold, det har haft engang, og at fællesskaberne og den nære mellemmenneskelige solidaritet dermed er nedbrudt (jf. bl.a. sociologerne Jürgen Habermas, Allan Wolfe og Claus Offe, se f.eks. Søren Juul 1995). Solidariteten rækker her blot til de man kender, eller til de man deler livssituation med.

Den engelske sociolog Anthony Giddens er enig i, at det moderne samfund har ændret afgørende på de livssammenhænge, som tidligere eksisterede. Slægtskabsrelationer, lokalmiljøer, religion har mistet deres tidligere betydning.

I bogen »Modernitetens konsekvenser« (Giddens 1994) skriver Giddens, »at tilliden er ambivalent i moderne intimitetsformer og muligheden for adskillelse er mere eller mindre altid til stede. Personlige bånd kan brydes og intime forhold kan flyttes tilbage til sfæren af upersonlige kontakter«.

Men ifølge Giddens er der ikke tale om, at livsverdenen ødelægges. Den ændrer blot karakter og tilpasser sig ændrede samfundsmæssige og produktionsmæssige forudsætninger. Fællesskaber er blot ikke som tidligere bundet til lokalsamfundet, men er struktureret på tværs af tid og rum. Vi kan selv vælge, men med den større frihed følger også større udfordringer til det enkelte individ om selv at konstruere sin egen tilværelse.

Det moderne samfund rummer nye muligheder for personlige relationer, men også relationer som er langt mindre selvfølgelige end tidligere tiders slægts- eller lokalsamfundsrelationer. De moderne kommunikationsformer har nedbrudt de tids- og lokalitetsmæssige begrænsninger for etablering af fællesskaber. Mange har et vidt forgrenet net af sociale relationer, der er skabt via arbejdspladsen, i foreninger, gennem arbejde i f.eks. brugerbestyrelser o.lign.

Men der må forventes at blive en social forskel i forskellige befolkningsgruppers mulighed for at udnytte de nye kommunikationsmuligheder og for at skabe nye sociale netværk på tværs af tid og

rum. I de øgede udfordringer ligger der også en forøget sårbarhed for mennesker med færre personlige og sociale ressourcer. Måske vil det være en betydelig del af befolkningen, som ikke umiddelbart har ressourcer til at opsøge og deltage i disse nye former for netværk. Disse mere sårbare og svage grupper vil derfor utvivlsomt især være afhængige af at kunne opsøge og deltage i sociale fællesskaber inden for det lokale område.

Flere vil bo alene

Et andet aspekt af hverdagslivet i fremtidens samfund er det fortsatte fald i den gennemsnitlige husstandsstørrelse, jf. tabel 1, som primært skyldes en voldsom stigning i antallet af personer, der bor alene.

Tabel 1. Udviklingen i husstandsstørrelsen 1980-1995.

Husstands-størrelse	1980 antal i 1000	1980 pct.	1995 antal i 1000	1995 pct.
1 person	601	29,1	846	35,9
2 personer	643	31,2	774	32,8
3 personer	326	15,8	332	14,1
4 personer	332	16,1	287	12,2
5 eller flere	161	7,8	116	4,9
Ialt	2062	100,0	2357	100,0

Kilde: Statistisk 10-årsoversigt, Danmarks Statistik 1995

Selv om en væsentlig del af væksten i antallet af personer, der bor alene, kan tilskrives det voksende antal ældre, er der en generel tendens til, at der i alle aldersgrupper er flere, der bor alene. Andelen af mænd mellem 30 og 50 år, som bor alene, er således vokset med omkring 50 pct., nemlig fra ca. 10 pct. til omkring 15 pct. Også blandt kvinderne i denne aldersgruppe er andelen af enligboende voksende, jf. figur 2.

Figur 2. Andelen af befolkningen som bor alene i 1980 og 1994.

(figur ind her - scannes - side 64 i bogen)

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1995

Dette afspejler på den ene side den større velstand og bedre boligforsyning og den større frihed, som den enkelte har til selv at vælge sin tilværelse. På den anden side indeholder denne udvikling også en række sociale risici. En vækst i forekomsten af ensomhed og en vækst i antallet af socialt sårbare mennesker trænger sig på som nogle af de vigtigste risici.

Befolkningsudviklingen

Et af de mest markante træk ved den fremtidige befolkningsudvikling er den betydelige vækst i ældrebefolkningen i de kommende år, når efterkrigstidens store årgange når pensionsalderen. Dette kombineret med en fortsat vækst i den gennemsnitlige levealder vil lede til en meget kraftig vækst,

specielt i antallet af personer i de ældste aldersklasser. Set i sammenhæng med den væsentlig højere skilsmissemfrekvens blandt disse nye generationer af ældre, må der forudses et stærkt voksende antal enlige ældre.

Udviklingen i økonomi, beskæftigelse og arbejdsløshed

Der findes ikke egentlige prognoser for den fremtidige økonomiske vækst set i et 10-15 års perspektiv, men historisk set har der, bortset fra nogle enkelte kriseår, været tale om en nogenlunde konstant økonomisk vækst svingende mellem 2-4 pct. pr. år. I »Finansredegørelse 1995« (Finansministeriet 1995) er der foretaget en fremskrivning af den økonomiske udvikling med en årlig gennemsnitlig vækst på 2,8 pct. frem til år 2005. Med denne forudsætning vil den økonomiske velstand være 30 pct. højere i år 2005 end nu. Der tegner sig således alt andet lige en udsigt til et stadigt mere velstående samfund.

De miljømæssige problemer og den nødvendige indsats i forhold hertil samt nødvendigheden af økonomisk udligning mellem de industrialiserede lande og de fattige lande, jf. Brundtland-rapporten »Vores fælles fremtid« (FN 1993), kan dog reducere den del af væksten, som kan omsættes i traditionel vækst i privat og offentligt forbrug.

I Velfærdskommissionens betænkning »Velstand og velfærd« (Erhvervsministeriet m.fl. 1995) diskuteres konsekvenserne af den teknologiske udvikling og globaliseringen af handel og økonomi for beskæftigelsen. Det afvises, at disse faktorer generelt vil påvirke beskæftigelsen negativt, men det påpeges, at *beskæftigelsesmulighederne for de ufaglærte og dårligt uddannede vil blive forringet*. Samme billede tegnes i EU's hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (EU-Kommissionen 1994) samt flere rapporter fra OECD.

I bogen »The Work of Nations« om det fremtidige beskæftigelses- og samfundsmønster, skrevet af den tidligere amerikanske arbejdsminister Robert B. Reich, argumenteres der for, at den fremtidige beskæftigelses- og indkomstudvikling vil være meget forskellig for forskellige typer arbejdskraft. Vinderne vil være mennesker beskæftiget med vidensproduktion, de såkaldte symbolanalytikere, som er fællesbetegnelsen for stillingsgrupper, som er beskæftiget med forskellige former for intellektuelt arbejde; forskere, ingeniører, lærere på videregående uddannelser, public relation folk, journalister, ledere og mange andre former for specialister. Denne gruppes ydelser vil være efterspurgt overalt på kloden, og aflønningen vil være høj. Dette er en stærkt voksende gruppe, som nu omfatter omkring 20 pct. af de beskæftigede i USA.

Taberne vil være personer beskæftiget med rutinepræget produktion; faglærte såvel som ufaglærte arbejdere, lavere funktionærer inkl. personer, der er beskæftiget med simpelt EDB-arbejde – en gruppe som i dag omfatter en fjerdedel af beskæftigelsen i USA. Denne gruppe vil blive presset af en stærkt stigende global handel og konkurrence fra nye industrialiserede lande med lavere lønninger.

En anden tabergruppe er personer beskæftiget ved rutinemæssig, såkaldt fra »person til person« serviceproduktion, f.eks. ekspedienter, kassedamer, chauffører, tjenere, ren-gøringspersonale m.fl. Ifølge Reich omfatter denne gruppe ca. 30 pct. af de beskæftigede. Denne gruppe vil ikke direkte være udsat for den globale konkurrence, da serviceydelsen netop forudsætter den fysiske tilstedeværelse af servicemedarbejderen. Men denne gruppe vil blive presset af udstødningen af arbejdskraft fra den rutineprægede produktion, udviklingen af maskiner, som kan overtage dele af

det simple servicearbejde, og endelig vil indvandring fra andre lande også kunne udøve et pres på denne gruppes beskæftigelsesmæssige og økonomiske vilkår.

På grund af globaliseringen vil disse tre grupper ikke som hidtil være afhængige af hinanden inden for en nations rammer.

Den sidste gruppe i befolkningen omfatter de offentligt ansatte, som ikke vil være udsat for den globale konkurrence.

På grundlag af denne udvikling argumenterer Reich for, at der er en *risiko for en voksende opsplitning i befolkningen* mellem de, som har glæde af globaliseringen, og de som rammes af den.

I USA og England har der været en betydelig polarisering af samfundet. Den tendens er også set i mange andre europæiske lande under den langvarige lavkonjunktur i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, bl.a. i form af en voksende gruppe af stærkt marginaliserede på arbejdsmarkedet, som synes at blive et mere permanent fænomen.

I »Marginalisering 1990-94« (Ingerslev og Pedersen 1996) konkluderes det, at marginaliseringen, forstået som antallet af personer med ringe eller ingen reel tilknytning til arbejdsmarkedet, har været voksende i Danmark i perioden 1990 til 1994. Væksten er opgjort til 43 pct. mens ledigheden generelt kun voksede med 26 pct.

I Finansministeriets Budgetredegerelse 1996 argumenteres der – ud fra de nyeste tal – for, at den marginaliserede gruppe er på retur i takt med den større økonomiske vækst. Dette mere optimistiske perspektiv gælder imidlertid blot personer under 50 år.

Der tegner sig således en udvikling, som generelt vil byde på en større velstand, og som også vil rumme nye muligheder for personlig udfoldelse. Men der også træk i udviklingen, som peger i retning af en måske voksende gruppe, der vil have svært ved at udnytte de nye muligheder, og som vil komme til at stå i en sårbar situation såvel arbejdsmæssigt som socialt

5.2 De forskellige samfundssektors kapacitet og evne til at bidrage til en løsning af problemerne

Velfærden som et resultat af et samvirke af forskellige aktørers indsats

I diskussionen om udviklingen af fremtidens velfærdssamfund er udtrykket velfærdsmix oftere og oftere dukket op. Der er ikke nogen fasttømret definition af begrebet, men overordnet drejer det sig om en ny måde at beskrive den samlede opgavefordeling på mellem den offentlige sektor, markedssektoren og den tredje sektor, bestående af familierne og de sociale netværk, samt den frivillige sektor.

I diskussionen om udviklingen af velfærdssamfundet har der været fokus på nye aktører som virksomhederne og det frivillige sociale arbejde.

Når man taler om udviklingen af fremtidens velfærdssamfund, drejer diskussionen sig derfor om det ønskelige i at ændre på velfærdsmixet, dvs. ændre på opgavefordelingen mellem de forskellige

sektorer. I Danmark ligger ansvaret for langt de fleste af de velfærdsopgaver, som ikke løses inden for familiens rammer, hos det offentlige, og er grundlæggende reguleret og finansieret af det offentlige.

Kendetegnende for den *skandinaviske velfærdstradition* er, at staten udgør en dominerende politisk og socialt integrerende kraft i samfundet, som i stor udstrækning er i stand til at binde befolkningen sammen i fælles normer og opfattelser.

Det er f.eks. kendetegnende, at folk generelt har tillid til, at det offentlige anviser løsninger eller selv løser problemer, som i andre lande traditionelt anses for at være folks eget ansvar. Statens rolle er her mere legitim end f.eks. i katolske lande.

Det er bl.a. baggrunden for, at der i de nordiske lande indtil for få år siden var en ringe tradition for at studere frivillig organisering ud fra en vurdering af, at de spillede en underordnet rolle. Meget tyder imidlertid på, at de frivillige organisationers betydning har været undervurderet.

Generelt har den frivillige sektor tillid til og er afhængig af det offentlige, samtidig med at organisationerne har en betydelig uafhængighed. Det indebærer bl.a., at de frivillige organisationer orienterer sig mod staten, hvilket igen – set et ud fra et overordnet, socialpolitisk perspektiv – oftere resulterer i konsensus og kompromis end i konflikter. Den socialpolitiske udvikling i Danmark er tydeligt præget af dette, jf. kapitel 4.

Ser vi nærmere på det *socialpolitiske* område, domineres området af følgende kendetegn:

Offentligt initiativ går i dag forud for det private og det frivillige i modsætning til, hvad der gælder på idræts- og kulturområdet. Derfor fungerer den frivillige sociale sektor også traditionelt som et supplement til den offentlige sektor og har hverken været en praktisk eller ideologisk integreret del af det samlede velfærdssystem. Snarere har den befundet sig på ydersiden, dog uden at miste sin betydning.

Meget tyder imidlertid på, at der *i disse år* er ved at ske en *ændring*, hvor frivilligt arbejde i stigende grad ses som en vigtig del af den samlede velfærdsindsats.

I den mere teoretiske diskussion taler man om, at de forskellige aktører kan have forskellige roller. Salonen (1995) har med udgangspunkt i de skandinaviske velfærdssystemer beskrevet aktørernes roller. Der er en *bestillerrolle*, som er det offentliges, dvs. kommune, amt eller stat. I denne rolle ligger det overordnede ansvar for, at en opgave udføres, ansvaret for finansiering af denne, og den egentlige beskrivelse af opgavens indhold.

Udførerrollen er en anden rolle, som i høj grad varetages af det offentlige selv, men på nogle områder også af andre ikke-offentlige aktører. Eksempelvis er mange dag- og døgn-institutioner selvejende institutioner, som løser en opgave på baggrund af en samarbejdsaftale med kommune eller amt. Ca. 1/3 af de danske daginstitutioner er selvejende institutioner. Disse eksempler er kendte og afspejler en forholdsvis klar arbejdsdeling mellem amt/kommune og en særlig type af frivillige organisationer.

Men udførerrollen kan også varetages af en privat virksomhed.

Ressourcer hos de enkelte samfundsaktører i forhold til løsningen af sociale problemer

Familierne

Udviklingen i de sociale relationer, som den er beskrevet ovenfor, har utvivlsomt styrket nogle familier, mens andre familiers sociale relationer er blevet mere skrøbelige. Men der er også en række andre faktorer, der påvirker familiernes egne ressourcer til at klare problemer.

I fremtiden må der forventes en yderligere velstandsfremgang. Alt andet lige vil dette kunne styrke familierne i forhold til problemer omkring økonomisk fattigdom, men vil naturligvis ikke være en ressource i forhold til ensomhedsproblemer o.lign.

Et andet forhold, som også har betydning for familiernes ressourcer, er omfanget af den erhvervsmæssige beskæftigelse. Andelen af befolkningen, som er på arbejdsmarkedet, har aldrig været så høj som nu, og i en international sammenhæng har Danmark i dag en af verdens højeste erhvervsfrekvenser.

Særligt fra slutningen af 60'erne og frem til nu har væksten i kvindernes erhvervsfrekvens været markant. Mens antallet af mænd i arbejdsstyrken var nogenlunde uændret fra 1960 til 1987, voksede den kvindelige arbejdsstyrke fra ca 700.000 til 1.300.000.

Erhvervsfrekvensen for 25-44 årige kvinder er vokset fra ca. 37 pct. i 1960 til knap 90 pct. i 1993. En tilsvarende udvikling ses også blandt de lidt ældre generationer af kvinder, selv om disses erhvervsfrekvens fortsat er noget lavere. For de over 60-årige kvinder er erhvervsfrekvensen dog fortsat kun ca. det halve af mændenes, nemlig blot 20 pct. mod ca. 40 pct. for mændenes vedkommende. Det er dog kun et spørgsmål om tid, før denne tendens til en erhvervsfrekvens på linie med mændenes også slår igennem i disse aldersgrupper.

Det har på en gang betydet en styrkelse af familierne økonomisk og en mindre økonomisk sårbarhed, fordi den typiske familie nu har 2 forsørgere. Det har endvidere givet kvinder mulighed for at opbygge et socialt netværk i forhold til en arbejdsplads. På den anden side har det svækket de tidsmæssige ressourcer, der tidligere var til rådighed i forhold til pasningen af børnene om dagen og i forhold til omsorgen for familiens ældre medlemmer.

Men uagtet faldet i den overenskomstmæssige arbejdstid over de sidste ca. 30 år er omfanget af *den reelle fritid*, når arbejdstid og ubetalt husholdningsarbejde er fratrukket, *blevet kortere* fra 1964 til 1987 både for mænd og kvinder. I gennemsnit er fritiden faldet fra knap 7 timer til lidt over 6 1/2 time om dagen, men for børnefamilierne er den faldet med ca 1 1/2 time om dagen (Bonke,1995).

Den tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet for mændenes vedkommende har dog også tilført civilsamfundet flere ressourcer, men det er usikkert, hvor meget disse ressourcer er kommet den sociale omsorg til gode. For kvindernes vedkommende er der ganske vist den samme udvikling i tilbagetrækningsmønsteret, men denne overskygges helt af, at de nye generationer af ældre kvinder i langt højere grad er på arbejdsmarkedet end tidligere. Der er derfor flere ældre kvinder på arbejdsmarkedet end tidligere.

Spørgsmålet er, om udviklingen i retning af tidligere og tidligere tilbagetrækning vender, f.eks. i trit med en bedring af beskæftigelsen og en evt. stramning af reglerne for tidligt tilbagetrækning og en styrket indsats fra arbejdsgivernes side for at beholde de ældre medarbejdere.

I den fremtidige udvikling er der formentlig udsigt til en fortsat udtynding af de tidsmæssige ressourcer i civilsamfundet. Denne tendens vil dog næppe være så stærk som tidligere, fordi snart alle kvinder i den erhvervsaktive alder vil være en del af arbejdsstyrken.

Den offentlige sektor

Den sociale del af den offentlige sektor har oplevet en meget stærk vækst siden 60'ernes begyndelse. Der har været en kraftig vækst i antallet af ansatte inden for sektoren. Fra 1976 til 1993 steg antallet af ansatte således fra 106.991 til 207.171, dvs. antallet stort set blev fordoblet.

Det kraftige pres på de offentlige serviceydelser på ældreområdet og dagtilbudsområdet i denne knap 20-årige periode skyldes som nævnt ovenfor en væsentlig stigning i kvindernes erhvervsfrekvens. I begyndelsen af perioden var der for første gang i nyere tid tale om, at en hel generation af kvinder trådte ind på arbejdsmarkedet. Disse generationer er så blevet på arbejdsmarkedet, og vi oplever derfor nu de første generationer af bedstemødre på arbejdsmarkedet.

Omsorgs- og pasningsbehovet er i væsentligt omfang blevet udfyldt i form af flere offentlige tilbud, men den svækkede familiemæssige og naboskabsmæssige omsorg har samtidigt efterladt et hul, som det offentlige på nogle punkter har haft svært ved helt at udfylde med professionelt og lønnet personale, bl.a. når det gælder samfundets marginalgrupper og problemer omkring ensomhed m.v.

Af Socialkommissionens betænkning fremgår det, at forsørger- og omsorgsbyrden i forhold til de ældre alt andet lige vil vokse fra 14,7 pct. af BNP i 1993 til 19,9 pct. af BNP i år 2030. Tilsvarende er det i »Pensionssystemet og fremtidens forsørgerbyrde« (Finansministeriet 1995) beregnet, at denne byrde vil vokse med 4 pct. af BNP fra 1995 til år 2030. Denne udvikling kan blive stærkere eller svagere afhængigt af en række faktorer som levealder, tilbage-trækningsalder, produktivitetsudviklingen inden for ældreservice m.v.

Serviceydelserne udgør netop en vigtig del af forsørgelses- og omsorgsproblematikken. I Socialkommissionens rapport 5 »De ældre« er der en fremregning af de offentlige udgifter til serviceydelser til de ældre, beregnet ud fra et uændret serviceniveau. Denne fremregning viser, at disse udgifter, alene som følge af det voksende antal ældre, vil vokse fra 4,7 pct. i 1993 til 6,3 pct. af BNP i 2030.

Med den betydelige vækst i bruttonationalproduktet vil der ske en fortsat forskydning af efterspørgslen fra varer til serviceydelser, fordi efterspørgslen efter serviceydelser stiger hurtigere end indkomsterne i samfundet. Det gælder også for mange serviceydelser knyttet til den offentlige sektors aktivitetsområde, jf. »Offentligt-privat samspil« (Industri- og Samordningsministeriet 1994). Denne sidste problematik er endvidere behandlet i rapporten »Velstand og velfærd« fra Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (Erhvervsministeriet 1995), hvori det påpeges, at væksten i velfærdsservice har været kraftigt voksende fra 1960'erne og til i dag, og det anføres, at den forventede fortsatte vækst i realindkomsterne sandsynligvis vil lede til en fortsat vækst i efterspørgslen efter velfærdsservice.

Hertil kommer så virkningen af, at fremtidens ældre desuden på grund af væksten i arbejdsmarkedspensioner vil få en stærkere indkomstfremgang end resten af befolkningen og derfor må forventes at stille endnu større krav til tryghed og bredere serviceudbud.

Dette vil alt andet lige føre til et stigende skattetryk. En væsentlig del af de offentlige udgifter består imidlertid af indkomstoverførsler. Hvis f.eks. arbejdsløsheden kunne reduceres, eller tilbagetrækningsalderen forhøjes, kunne tendenserne til et stigende skattetryk mindskes.

Blandt det politiske flertal synes der ikke at være en villighed til at lade skattetrykket stige. Den offentlige sociale sektor står derfor i en vanskelig situation.

Ser man på befolkningens holdninger til velfærdsstaten, viser en lang række undersøgelser, at danskernes opbakning til velfærdsstaten er intakt (se f.eks. Goul Andersen i Andersen m.fl. 1993). Der er særlig stor opbakning til, hvad der kaldes velfærdsstatens kerneydelser:

- Omsorg og sikring af syge og ældre.
- Service og social sikring af børn og unge.
- Sikring af arbejdsløse og indsats mod ledigheden.

En AIM-undersøgelse (Ugebrev Mandag Morgen 1996) viser imidlertid, at opbakningen er mindre entydig end før. Goul Andersen analyserer udviklingen i befolkningens holdninger siden 1994, og konklusionen er, at der er sket en afgørende svækkelse i befolkningens »opbakning til de sociale reformer«. Der er en voksende del af de adspurgte, som er enige i, at der ikke på længere sigt er råd til at bevare velfærdsstaten, som vi kender den i dag. Ifølge undersøgelsen er opbakningen den laveste siden 1974. Undersøgelsens konklusioner er dog ikke entydige, idet der har været en vækst i den andel, der på en række områder foretrækker serviceforbedringer i forhold til skattelettelse.

I SFI's undersøgelse »Borgerne om velfærdssamfundet« (SFI 1996) mener 79 pct. af de adspurgte, at velfærdssamfundet (se fodnote 1) er en landvinding, der bør forsvares for enhver pris, og 95 pct. af befolkningen er enig i, at et samfund, der ikke giver ordentlig hjælp til de svage, ikke er et anstændigt samfund. Men samtidigt er der også en kritisk holdning til velfærdssamfundet, idet 78 pct. er enig i en påstand om, at velfærdssamfundet er gået over gevind, så alt for mange udnytter de offentlige ydelser, selv om de sagtens kunne klare sig uden hjælp.

I forhold til de ovennævnte 3 spørgsmål er der meget stor enighed i befolkningen på tværs af aldersgrupper og på tværs af erhvervsgrupper.

I den socialpolitiske diskussion har det været fremført, at velfærdsstaten stod over for en krise. Men i stedet for at tale om en krise, er det måske mere rigtigt at sige, at grænserne for udbygningen af velfærdsstaten synes at være nået, og at en yderligere udbygning af velfærden må baseres på en kombination af flere forskellige aktørers indsats.

Markedssektoren

Markedssektorens rolle i forhold til den sociale velfærd har 2 dimensioner. Dels hvordan virksomhederne agerer i forhold til arbejdsmarkedet og deres ansatte, og dels i hvilket omfang private virksomheder som producenter bliver inddraget i produktionen af velfærdsydelser. Med hensyn til det første spørgsmål synes der at være en vigtig udvikling i gang i retning af, at virksomhederne er villige til at påtage sig et større socialt ansvar, f.eks. i forhold til

arbejdspladsfastholdelse, seniorpolitik, familiepolitik, jf. f.eks. Socialministeriets kampagne om »Virksomhedernes sociale ansvar« og udbygningen af de såkaldte sociale kapitler i de kollektive overenskomster.

Med hensyn til rollen som velfærdsproducenter anføres det i betænkningen »Offentligt - privat samspil«, at hensynet til statsfinanserne og skatetrykket sætter grænser for den offentlige sektors mulighed for at finansiere et øget udbud af serviceydelser.

På denne baggrund foreslås det i »Offentligt-privat samspil«, at der åbnes op for et supplerende privat udbud af serviceydelser inden for velfærdsserviceområdet.

En anden virkning af de forventede stigende udgifter til offentlige serviceydelser kan være et ønske om at styrke produktivitetsudviklingen og effektivisere produktionen af serviceydelser, bl.a. ved at der åbnes op for konkurrence fra private firmaer, således som det også fremgår af betænkningen. Dette kan f.eks. ske i form af udlicitering af offentlige ydelser, således som det er sket på ældreområdet i Gilleleje-Græsted kommune.

Ser man på befolkningens holdninger til markedssektoren, vurderes det i en sonar-måling fra 1994, at befolkningens holdning til brugerbetaling og mulighed for køb af velfærdsmæssige tillægsydelser overvejende er negativ. Til gengæld ses en vis åbenhed over for spørgsmålet om en evt. udlicitering af sociale serviceydelser. Goul Andersens valg-undersøgelse fra 1994 har et spørgsmål om vælgernes holdninger til udliciteringer, hvor der spørges om vælgernes syn på udlicitering, »*hvis en privat virksomhed kan udføre arbejdet billigere, hvad er så Deres syn på at overlade arbejdet til private firmaer*«. Her er nogenlunde lige mange af de adspurgte for og imod, når det gælder udlicitering af hjemmehjælp og børnehaver og vuggestuer. Goul Andersen konkluderer, at befolkningen synes at have en udogmatisk holdning til spørgsmålet.

5.3 De frivillige organisationers rammebetingelser

Udviklingen i demokrati og indflydelse

Danmark er kendetegnet ved et meget højt politisk og samfundsmæssigt engagement.

Sammenlignet med andre lande har Danmark – i lighed med Norge og Sverige – udviklet en særlig demokratisk kultur, som afspejles i måden befolkningen deltager i samfundsanliggender på. Den folkelige mobilisering, som fandt sted ved dannelsen af de store demokratiske organisationer som arbejder- og bondebevægelsen ved århundredeskiftet, har skabt et særligt rum for folkelige bevægelser og en opdragelse af befolkningen til politisk deltagelse.

Men befolkningens deltagelse er under forandring. Stadigt færre er medlem af politiske partier, ligesom fagforeningerne har oplevet et fald i medlemskaber over de sidste år. Mens deltagelsen ved folketingsvalg er relativ stabil, er der, samtidig med at flere opgaver er rykket til kommuneniveau, paradoksalt nok sket et fald i deltagelsen ved kommunevalg. Deltagelsen ligger her ca. 18 pct. point under deltagelsen ved folketingsvalg.

Befolkningens generelle deltagelse er dog ikke faldende. Noget tyder på, at den i stedet er ved at ændre form. Der kan peges på nogle dominerende træk: Der er ved at ske en udvikling i

befolkningens deltagelse fra kollektive påvirkningsmuligheder til mere individuelle. Ligesom der er sket en forskydning fra de store sammenhænge, f. eks. fra partiernes brede ideologier til de »nære« sammenhænge, eksempelvis deltagelse i kampen for sagsområder: bolig- og handicapsspørgsmål m.v. Her i 1990'erne kan Danmark således stadig beskrives som et af verdens mest gennemorganiserede samfund. I alt er det gennemsnitlige organisationsmedlemskab steget fra 2,9 til 3,2 pr. dansker mellem 18 og 70 år fra 1979-90. Andelen af befolkningen, som står uden for organisationer er faldet fra 9,3 til 5,8 pct. i samme periode (fra Andersen m.fl. 1993)

Befolkningen deltager i mindre grad end tidligere i formuleringen af generelle politiske mål, sådan som det eksempelvis indirekte sker gennem folketingsvalg, kommunale valg eller via medlemskab i et parti. I stedet deltager befolkningen i stigende omfang i den konkrete udmøntning af politikken i specifikke serviceydelser via brugerbestyrelser og brugerråd.

Brugerinddragelse og brugerindflydelse er således blevet et dominerende tema i 1990'erne, og borgerne har i det store og hele taget den øgede selvforvaltning til sig. Der findes her en stor ressource. Udfordringen i fremtiden vil derfor især være de eksisterende organisationers og institutioners, herunder de frivillige sociale organisationers evne til at leve op til disse krav om brugerinddragelse og -indflydelse.

Den voksende synlighed af den frivillige sociale sektor

Et af problemerne for den tredje sektor har både i Danmark og internationalt været, at sektoren er blevet overset i den samfundsmæssige diskussion, dels af ideologiske årsager, og dels fordi sektoren ikke afsætter sig tydelige spor i bruttonationalproduktet, udenrigshandelen, arbejdsløsheden og beskæftigelsen samt andre makroøkonomiske størrelser.

I bogen »The Emerging Sector« (Salomon og Anheier 1994) hævdes det, at den ideologiske strid mellem højre og venstre i det politiske spektrum har ført til en kollektiv fornægtelse af en fortsat livskraftig frivillig sektor. Fra højre side har det været hævdet, at væksten i den offentlige sektor har ødelagt de frivillige organisationer, og fra venstre side har argumentet for udbygningen af den offentlige sektor netop været svækkelsen af de frivillige organisationer.

Men som det også er beskrevet nedenfor i kapitel 6 og kapitel 9, har der i de seneste år været en stærkt stigende politisk interesse for det frivillige sociale arbejde både i Danmark og i udlandet. I løbet af 1996 udkom der herhjemme en række oplæg fra de politiske partier, hvor frivilligt socialt arbejde blev nævnt, og bredt i det politiske spektrum synes der at være en meget åben og positiv holdning over for en styrkelse af den frivillige sociale indsats.

De usikre statistiske opgørelser af sektorens aktiviteter

I Danmark findes der ikke en systematisk registrering af aktiviteterne i de frivillige organisationer opgjort i økonomiske termer. På grundlag af undersøgelsen »De frivillige sociale organisationer« (Anker 1995) kan det dog skønnes, at omsætningen i de landsdækkende frivillige sociale organisationer udgjorde omkring 2,5 til 3 mia. kr. i 1994, excl. omsætningen i selvejende daginstitutioner m.v., som ligger i en grænsezone mellem den offentlige sektor og den frivillige sektor. Hertil kommer beskæftigelsen i lokale foreninger, som imidlertid må antages at være af beskeden størrelse. Samlet modsvarer det skønsmæssigt en beskæftigelse på ca. 5000 personer.

Men nok så væsentligt må man også medtage værdien af den frivillige indsats. På grundlag af oplysninger i »Borgerne om velfærdssamfundet« (SFI 1996) kan denne skøns-mæssigt, og behæftet med en betydelig usikkerhed, anslås til tidsmæssigt at svare til ca 30.000 årsværk. I forhold til de offentlige sociale serviceydelse svarer den rent frivillige indsats til ca. 15 pct. af de ansatte i den offentlige sociale sektor.

Befolkningens holdninger til frivilligt socialt arbejde m.v.

Ifølge SFI's undersøgelse »Borgerne om velfærd« (SFI 1996) er 82 pct. meget enig i, at frivilligt socialt arbejde er med til at fremme folks ansvar for hinanden og den aktive deltagelse i samfundet. 82 pct. var enig i en påstand om, at uanset kvaliteten af det offentlige indsats kan det frivillige arbejde aldrig undværes. Tilsvarende er det kun 10 pct., som er enig i, at der ikke ville være behov for frivilligt socialt arbejde, hvis det offentlige løste sine opgaver ordentligt.

SFI har endelig, i ovennævnte undersøgelse, spurgt folk, om de mener, at frivilligt socialt arbejde udgør en trussel mod betalt arbejde og bruges til offentlige besparelser. Kun ca. 15 pct. af befolkningen er enig, og kun 5 pct. er meget enig i denne påstand. Alt i alt tegner der sig derfor et billede af en meget positiv holdning til den frivillige indsats, og en opfattelse af at den frivillige sektor og det offentlige ikke er hinandens konkurrenter.

Som det fremgår af kapitel 9 om det frivillige sociale arbejde internationalt set, er disse holdninger – der røber et mindre konfliktfyldt forhold mellem den offentlige sektor og den frivillige sektor – specifikt for de nordiske lande, idet der i mange andre europæiske lande, hvor den offentlige sektor ikke er så udbygget, er en mere skeptisk holdning til den frivillige sektor og dens samfundsmæssige rolle. Befolkningens oplevelse af et mere konfliktfrit forhold mellem det offentlige og den frivillige sektor i Danmark kan lette mulighederne for at inddrage en større del af befolkningen i en frivillig indsats, se i øvrigt kapitel 15.

De frivillige organisationer og arbejdsløshedsproblemet

Allerede i den eksisterende lovgivning, f.eks i lov om kommunal aktivering, findes regler, som muliggør, at kontanthjælpsmodtageres aktivering kan finde sted i en frivillig organisation. Den aktivering, som tilbydes de arbejdsløse dagpengemodtagere i delperiode 2, kan ligeledes ske i form af beskæftigelse i frivillige organisationer.

Socialkommissionen opregner blandt de mulige løsninger på arbejdsløshedsproblemerne, at der etableres et tredje arbejdsmarked for langtidsledige og personer med varig nedsat arbejdsevne gennem løntilskudsordninger til beskæftigelse i virksomheder, foreninger, kooperativer og i private familier.

I EU's hvidbog »Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse« (EU-kommissionen 1993) nævnes, at der med henblik på at sikre en reintegration af langtidsledige bør sørges for et bedre springbræt til det formelle arbejdsmarked. I denne forbindelse skal det undersøges, hvilken rolle den frivillige verden kan spille som led i bestræbelserne på at få folk, som ønsker det, i arbejde og at imødekomme uopfyldte sociale behov. Også i EU har man således kastet sit blik på den frivillige sektor som en aktør, der kan løfte en opgave i beskæftigelsespolitikken.

I tiltagene for at sikre beskæftigelse for arbejdsmarkedets marginalgrupper må der imidlertid, jf. såvel Socialkommissionens som EU-kommissionens ovenfor nævnte tanker, forventes *et vist pres i forhold til de frivillige organisationer i retning af at etablere job* til disse grupper eller udvikle hybridformer mellem egentligt frivilligt arbejde og lønnet arbejde inden for det frivillige felt.

Det kan komme til at stille de frivillige organisationer over for en meget vanskelig opgave, hvor sikringen af den frivillige indsats som kernen i arbejdet kan blive truet af omverdenens krav om etablering af et tredje arbejdsmarked med de frivillige organisationer som en central aktør. Problemet er, at den person, som har valgt at blive aktiveret i en frivillig organisation, kommer i et afhængighedsforhold til organisationen, da udbetaling af kontanthjælp eller dagpenge er betinget af fremmøde m.v. Derfor vil den pågældende ikke fungere på samme måde som en frivillig.

Det er derfor en udfordring også for de frivillige organisationer at finde meningsfulde måder, hvorpå disse menneskers indsats kan gøres nyttig.

De frivillige organisationer som leverandør af social service

Som nævnt under omtalen af markedssektoren lægges der i betænkningen om »Offentligt-privat samspil« op til en supplerende privat produktion af velfærdsydelser. Og som nævnt ovenfor kan der også forventes en udvikling, hvor der eventuelt inden for nogle områder vil ske en udlicitering af produktion af sociale ydelser, der hidtil udelukkende er foregået i offentligt regi eller er udført af frivillige organisationer.

Der kan derfor blive åbnet op for en situation, hvor frivillige organisationer kommer i en konkurrencesituation med private firmaer.

5.4 Konklusion

Den samfundsmæssige udvikling på de områder, der skønnes af størst betydning for den frivillige sektor, tegner således et broget billede.

Der tegner sig en udvikling, som indeholder voksende udfordringer til den frivillige sektor. Den samfundsmæssige udvikling indebærer en risiko for, at den dårligst uddannede del af befolkningen bliver taberne i den teknologiske og globale konkurrence og får svært ved at fastholde beskæftigelse på det normale arbejdsmarked.

I flere sammenhænge er der en voksende interesse for, om den frivillige sektor kan bidrage til en udvikling af alternative former for beskæftigelse.

Udviklingen af individets valgmuligheder og det voksende antal enligt boende mennesker indeholder et element af øget social sårbarhed for de, der kun i mindre grad evner at konstruere deres egen tilværelse. Det betyder et behov for aktiviteter, der kan understøtte mennesker i sårbare situationer, og et behov for muligheder for de sårbare for selv at kunne udføre meningsfulde indsatser til gavn for andre.

Væksten i den offentlige sociale sektor har skullet udfylde det hul i den uformelle omsorg, som er et resultat af den stærke vækst i kvindernes erhversaktivitet. Samtidigt har der været problemer med fuldt ud at erstatte denne form for omsorg.

Den frivillige sektor kommer til at fungere i et samfund med en yderligere velstandsfremgang og et samfund med en voksende efterspørgsel efter sociale serviceydelser. Et samfund, hvor befolkningen fortsat bakker op om et system af offentlige velfærdsydelser, men hvor denne opbakning er blevet præget af en voksende usikkerhed og mindre stabilitet.

Der synes at være en politisk modstand mod et voksende skattetryk, selv om et flertal i befolkningen på en række områder foretrækker serviceforbedringer frem for skattelettelser. Hertil kommer en udvikling i retning af, at folk er mindre autoritetstro end tidligere, hvorfor der er et stigende ønske om at kunne trække på alternativ rådgivning til det offentlige. Endelig må de frivillige sociale organisationer forholde sig til befolkningens ønsker om en styrket indflydelse og brugerinddragelse.

Der tegner der sig derfor alt i alt en situation, hvor der vil være bud efter de frivillige sociale organisationer og en frivillig indsats, men hvor rammerne for den frivillige indsats ikke synes givne på forhånd.

Udfordringen bliver derfor at sikre sådanne rammer, at den frivillige indsats kan styrkes i omfang og kvalitet og kan ske på vilkår, der sikrer de styrker, der kendetegner det frivillige sociale arbejde.

Kapitel 6 - Beskrivelse af det frivillige sociale arbejde

6.1 Det frivillige sociale arbejdes omfang og art

De frivillige organisationer

Når der foretages undersøgelser af omfang og antal af frivillige organisationer, skelnes der oftest mellem landsdækkende og lokale organisationer. Når alene medregnes de organisationer, der er landsdækkende eller dækker et større geografisk område, findes der på det frivillige sociale og sundhedsmæssige område ca. 300 organisationer. Herudover findes der mange lokale organisationer, som ikke er lokalafdelinger af en landsorganisation, men oplysninger om disse er sparsomme, og der er stor variation fra kommune til kommune. En undersøgelse af 6 kommuner i 1994 viste, at der gennemsnitligt var en lokal social forening pr. 500 indbyggere (inkl. lokalafdelinger af landsforeninger) (Habermann 1995). Spredningen mellem de undersøgte kommuner er imidlertid så stor, at det ikke er muligt at generalisere ud fra disse tal.

Desuden må det konstateres, at det er vanskeligt at danne sig et overblik over det samlede antal, fordi der hele tiden opstår nye foreninger og organisationer, mens andre nedlægges. Samtidig kan det være vanskeligt at afgrænse, hvilke der hører til det sociale område.

I den »Sociale Vejviser« (1994) er organisationerne kategoriseret i 7 områder, efter hvilken type arbejde organisationen udfører.

Socialforskningsinstituttet (SFI) har bl.a. på baggrund af oplysninger fra den Sociale Vejviser lavet en spørgeskemaundersøgelse til de ca. 300 organisationer, der er landsdækkende.

Tabel 1. De frivillige landsorganisationer inddelt efter type (1994).

	Antal Pct.	
Humanitært og kirkeligt socialt arbejde	21	10
Børn, unge og familier	44	20
Alderspensionister	12	6
Syge og handicappede	95	44
Misbrug	18	8
Indvandrere, flygtninge og etniske mindretal	8	4
Oplysnings- og rådgivningsorganisationer	18	4
Samlet antal	216	100

Kilde: »De frivillige sociale organisationer«, Jørgen Anker, SFI, 95:31.

Af de ca. 300 organisationer er 17 pct. af organisationerne fra før 1920, og det drejer sig især om de kirkelige og humanitære organisationer. Omkring 30 pct. af organisationerne er oprettet i den periode, velfærdsstaten var under opbygning (fra begyndelsen af 60'erne til begyndelsen af 80'erne). Knap 33 pct. af de landsdækkende organisationer er opstået inden for de sidste 10 år. Det er især sygdoms- og handicapområdet, der i de senere år har haft den største vækst.

Undersøgelsen viser også:

- at de fleste af organisationerne (3/4) er ret små, og at under halvdelen har over 5000 medlemmer,
- at de alle benytter sig af frivillig arbejdskraft, og at 40 pct. alene bygger på frivillig arbejdskraft,
- at 3/4 af organisationerne er medlemsorganisationer, men at 70 pct. heraf siger, at de samtidig arbejder for andre,
- at 85 pct. af organisationerne samarbejder med det offentlige og 30 pct. i form af driftoverenskomst.

Organisationernes aktiviteter

I tabel 2 gives en oversigt over de frivillige organisationers aktiviteter. Som det ses, varetager de mange forskellige opgaver. Langt de fleste har informations- og oplysningsvirksomhed (ca. 80 pct.), men også undervisning, uddannelse og kursusvirksomhed er en aktivitet, der forekommer hos mange.

Informations- og oplysningsvirksomhed er udtryk for organisationernes kritiske funktion og interessevaretagelse. Mange af organisationerne har som mål at øge forståelsen for en befolkningsgruppes særlige problemer i samfundet og at varetage dennes interesse.

Personrettede aktiviteter er ligeledes meget hyppigt forekommende med rådgivning, vejledning m.v. som de mest udbredte (godt 60 pct.), mens en tredjedel etablerer selvhjælpsgrupper, og omkring en femtedel har besøgstjenester m.v.

Retshjælp ydes kun af 15 pct. af organisationerne og findes især hos indvandrere- og flygtningeorganisationerne og nogle af de humanitære- og kirkelige organisationer samt oplysnings- og rådgivningsorganisationerne.

Af organisationerne har 40 pct. institutions- og cafédrift. Over 3/4 af de humanitære og kirkelige organisationer står for denne type aktivitet. Men café- og værestedsaktiviteter er også hyppigt forekommende hos oplysnings- og rådgivningsorganisationerne (omkring 60 pct.).

Af praktiske aktiviteter er pengeindsamling en af de vigtigste. Fritidsaktiviteter – heraf mange som ramme om det sociale samvær i foreningerne – foregår i knap 1/3 af organisationerne. Lidt under 20 pct. af organisationerne driver genbrugsbutikker, basarer, loppemarkeder m.v., og er for mange en vigtig indtægtskilde.

Organisationernes målgrupper

I tabel 3 vises organisationernes målgrupper. Nogle organisationer arbejder for klart afgrænsede målgrupper, mens andre har et mere generelt præg.

Børn, unge og familier er den målgruppe, de fleste organisationer arbejder for (65 pct.). Over halvdelen arbejder for fysisk og psykisk syge og handicappede. Knap en tredjedel for ældre og lidt under en femtedel for udstødte grupper.

Tabel 2. Andel af landsorganisationer med følgende aktiviteter. 1994

Aktivitet	Antal	Pct.
	(se fodnote 2)	
Institutions- og cafédrift:	85	39
dag- og døgninstitutioner,	76	35
væresteder, spisesteder, caféer	44	20
Personrettede aktiviteter:	155	71
rådgivning, vejledning, terapi,	137	63
etablering af selvhjælpsgrupper,	77	35
økonomisk støtte,	62	28
besøgstjeneste, aflastning m.v.,	46	21
retshjælp	30	15
Praktiske aktiviteter:	120	55
indsamling af penge,	94	43

fritid, hobby, kultur,	67	31
genbrugsbutikker m.v.,	39	18
kørsel og transport.	17	8
Oplysning, politik, forskning:	194	89
information og oplysning	169	78
undervisning, uddannelse, kursus	154	71
politik og meningsdannelse,	137	63
forskning	67	31
Rekruttering og uddannelse af frivillige	91	42

Kilde: »De frivillige sociale organisationer«, SFI, 95:12

De fleste arbejder således for ret brede grupper i samfundet, mens indsatsen over for de udstødte varetages af færre organisationer, som til gengæld hører til de store og mest ressourcestærke.

Samlet kan man sige, at de ældre organisationer i højere grad udfører opgaver, som også varetages af det offentlige, f.eks. drift af institutioner, samt at de i højere grad end de yngre yder en indsats overfor de udstødte grupper. De yngre organisationer har derimod mere karakter af interesse – og selvhjælpsorganisationer med målgrupper, der er defineret enten ved en livsfase eller en specifik livssituation.

Det frivillige arbejde

Ifølge SFI's allerseneste undersøgelse udfører omkring 30 pct. af befolkningen regelmæssigt ulønnet arbejde i tilknytning til organisationer eller institutioner, og i alt er 45 pct. regelmæssigt eller undertiden ulønnet aktive (SFI 1996).

Tabel 3. Hovedmålgrupper for de frivillige landsorganisationers arbejde

Målgruppe	Procent
Børn, familier og unge	65
Fysisk handicappede, erhvervsudygtige og sindlidende	56
Befolkningen generelt	41
Kriseramte personer	37
Selvhjælpsgrupper	33
Arbejdsløse	30
Ældre og pensionister	29
Enlige forsørgere	27
Flygtninge og etniske minoriteter	19
Narkotika- og stofmisbrugere	19
Socialt udstødte, prostituerede og hjemløse	18
Psykisk syge	15
Kvinder/mænd	10

Kilde: De frivillige sociale organisationer. Jørgen Anker. SFI,95:12

I denne undersøgelse udgør de, der arbejder ulønnet inden for organisationer med socialt sigte, 10 pct. af befolkningen. Det er langt højere end resultaterne fra SFI's tidligere undersøgelser fra henholdsvis 1987 og 1995, som angav, at det kun var omkring 2-3 pct., der arbejdede frivilligt inden for det sociale område. Forskellen mellem resultaterne ligger primært i, at man har spurgt på en ny måde. Således er den seneste undersøgelse baseret på, at den interviewede selv definerer, om vedkommende mener, at det frivillige arbejde kan betegnes som arbejde inden for en organisation med et socialt sigte. Afhængig af definitioner må det vurderes, at antallet af frivillige inden for det sociale område ligger et sted mellem de 3 pct. og 10 pct.

Tabel 4. Procentvis andel af befolkningen, der udfører ulønnet arbejde - regelmæssigt eller undertiden - i tilknytning til organisationer/institutioner.

	Regelm.	Undertiden	Ialt
Fritidsorganisationer	14	7	21
Andre foreninger	10	5	15
Kulturaktiviteter	7	6	13
Organisationer m. socialt sigte	7	3	10
Børnenes skole	6	4	10
Daginstitutioner for børn	3	4	7
Institutioner for voksne/gamle	2	2	4
Ulønnet arbejde ialt	31	14	45

Kilde: »Borgerne om velfærdssamfundet«, SFI, Særnummer, August 1996.

Den seneste undersøgelse viser også, at der er nogenlunde lige mange mænd som kvinder, der udfører ulønnet arbejde inden for *det sociale område*. Det svarer til tidligere undersøgelser og afkræfter myten om, at kvinder er mere engageret i det frivillige sociale arbejde end mænd.

Regelmæssigt frivilligt arbejde (inden for alle områder) udføres især indenfor aldersgruppen 30-59 år (40 pct.), og mænd er noget mere aktive end kvinder. Relativt mange aktive mænd inden for fritidsorganisationerne forklarer denne forskel. For de 60-66 årige (efterlønsggruppen) er aktiviteten væsentlig lavere (25 pct.).

En nærmere analyse af SFI's resultater fra den tidligere undersøgelse i 1994 viser imidlertid, at der er væsentlig flere pensionister, der arbejder frivilligt på det sociale område end pensionister generelt på det frivillige område. Tilsvarende viser det sig, at gennemsnitsalderen for frivillige, der arbejder inden for det sociale område, er en del højere (ca. 5 år) end i det frivillige arbejde generelt.

Det svarer således også til den generelle tendens, at frivilligt arbejde ofte udføres for en målgruppe, der er knyttet til ens livsfase. Har man hjemmeboende børn, er målgruppen børn, mens frivilligt arbejde for ældre overvejende udføres af ældre, mens ældre sjældent udfører frivilligt arbejde for børn og unge (»Det frivillige arbejde«, SFI, 1995, 93:3).

Tidligere undersøgelser har vist, at tilknytningen til arbejdsmarkedet spiller en væsentlig rolle for deltagelse i frivilligt arbejde. Dette gælder også for den seneste undersøgelse, men slet ikke så markant som tidligere. I følge den sidste undersøgelse er mennesker på midlertidig overførselsindkomst lige så aktive som personer på arbejdsmarkedet, mens personer helt uden for arbejdsmarkedet (på permanent overførselsindkomst eller under uddannelse) er mindst aktive (jf. kap. 15).

Væsentligt er også at se på, hvor megen *tid* der bliver brugt på frivilligt arbejde. SFI's tidligere undersøgelse fra 1994 (95:3) viser, at de frivillige i gennemsnit bruger ca. 15 timer om måneden – mænd lidt mere, kvinder lidt færre. Der er dog relativt få, der bruger mange timer, mens omkring halvdelen af de frivillige bruger ca. 8 timer om måneden, og relativt mange bruger 4 timer eller derunder.

De ældre bruger dog væsentlig mere tid end de yngre. I gennemsnit bruger pensionister og efterlønsmodtagere 23 timer om måneden på frivilligt arbejde.

På baggrund af organisationernes oplysninger om gennemstrømning af frivillige i et typisk år, er det også muligt at sige noget om stabiliteten af de frivillige. Mellem organisationerne er der betydelige forskelle. I omkring 1/2 af organisationerne er en *typisk* frivillig engageret i mindst 4 år. Den typiske frivillige yder således en meget stabil indsats i en væsentlig andel af de frivillige organisationer. Men i knap 1/4 af organisationerne er der både en til- og fragang på mellem 25 og 50 pct. Omkring 15 pct. af organisationerne har både en til- og fragang på over 75 pct.

Den frivillige sektor

Det kan konstateres, at den frivillige sektors aktiviteter spænder meget bredt. Udviklingen i antallet af landsdækkende foreninger er de seneste år især sket på sygdoms- og handicapområdet. På det kommunale niveau er der ligeledes sket en vækst, omend det kan være svært at få et præcist billede af antallet af organisationer.

Antallet af frivillige synes at være forholdsvis konstant, når sammenlignes ens typer af undersøgelser fra henholdsvis 1987 og 1995. En ny måde at spørge på har imidlertid vist, at en større andel af befolkningen end tidligere antaget udfører frivilligt arbejde. Det anslås, at helt op til 10 pct. af befolkningen udfører frivilligt socialt arbejde. Det er især aldersgruppen mellem 30 og 59 år, som er aktive. Der er færre ældre, som er aktive, men de, der er det, bruger til gengæld mere tid end gennemsnittet.

I det følgende vil to centrale dimensioner ved det frivillige arbejde blive beskrevet yderligere: Nemlig de frivillige organisationers konkrete sociale ydelser og de frivillige organisationers demokratiske funktion som interessevaretagere og medborgerskabsskole.

6.2 Det frivillige sociale arbejdes aktiviteter

Det frivillige sociale arbejdes forskellige roller i det danske velfærdsmix

I det følgende vil vi beskrive nogle af de ydelser, der er i den frivillige sektor. Målet er at give et billede af aktiviteterernes indhold og at vise, hvordan aktiviteterne spiller en rolle i forholdet til de sociale ydelser, som det offentlige stiller til rådighed.

I det danske »mix« af sociale ydelser er der nogle gange tale om, at borgeren kan vælge mellem parallelle ydelser i henholdsvis offentlig og privat regi. Andre gange kan borgeren supplere offentlige ydelser med helt andre typer af indsatser eller aktiviteter i den frivillige sektor. Endelig kan borgeren fravælge et offentligt tilbud og i stedet vælge et alternativt frivilligt tilbud.

Ud fra sådan en indgangsvinkel kan man tale om, at det frivillige sociale arbejde har forskellige *roller* eller *karaktéristika* i forhold til den offentlige indsats:

- *Parallel*. Her er der tale om en aktivitet, som drives inden for samme område og er af samme karakter som den offentlige indsats, f.eks. drift af dag- og døgninstitutioner.
- *Alternativ*. Her er der tale om en aktivitet, hvor det frivillige dækker det samme område som det offentlige, men hvor indholdet har en anden karakter, som adskiller den fra tilbud i det offentlige. Nogle typer af rådgivning i frivilligt regi har denne karakter, ligesom f.eks. herberger for hjemløse mænd og kvinder, drevet af kirkelige organisationer.
- *Velfærdsforlænger eller -supplement*. Her er der tale om indsatser, som ikke kan forventes produceret af det offentlige, f.eks. besøgsvennetjenester eller det omsorgsarbejde, der foregår i caféer og varmetuer.
- *Pioner og fornyer* af socialt arbejde, f.eks. ved at tage nye endnu ikke afprøvede metoder op, samt gennem sin kritiske rolle at gøre opmærksom på særlige gruppers behov.

Man må ikke opfatte disse roller, som om man entydigt kan karakterisere de enkelte indsatser eller aktiviteter i det frivillige sociale arbejde ved enten den ene eller anden rolle. Hyppigt vil indsatserne indeholde flere roller, men de udtrykker de eksisterende relationer mellem det offentlige og den frivillige sektor. Ser vi bort fra de skandinaviske velfærdssamfund kan der tilføjes endnu et karakteristika eller rolle: nemlig den situation, hvor det offentlige optræder som supplement til det frivillige (jf. kapitel 9).

Bagved beskrivelsen af disse roller eller karakteristika ligger en række forskellige egenskaber eller kvaliteter, som er særegne for den frivillige sociale indsats.

Det omsorgsarbejde og netværksskabende arbejde, som karakteriserer f. eks. besøgsvennetjenester og arbejdet i caféer og varmetuer, er præget af, at det er et gensidigt møde mellem mennesker, hvor det enkelte menneskes helt individuelle behov og særlige baggrund kommer i fokus i mødet mellem den frivillige og den, der har brug for hjælp. Denne dimension knytter sig til, at de mennesker, der går ind i arbejdet, gør det af egen fri vilje og med et personligt engagement og giver den tid, der er behov for.

De frivillige benytter deres egne, særlige livserfaringer i arbejdet omkring et særligt problemkompleks. Dette karakteriserer mange kriserådgivninger. Megen hjælp og rådgivning knytter sig også til princippet om hjælp til selvhjælp, inddrager brugeren og gør vedkommende medansvarlig i løsningerne.

I en del af det frivillige sociale arbejde har man evnen til at møde »de skæve eksistenser« på egne præmisser og er tæt på brugernes livsbetingelser. Det gør det muligt hurtigt at opfatte særlige

behov, ændre indsats og udvikle nye metoder og optræde som advokat for de svage i samfundet. Herigennem udvikles også solidariteten med de særlige, de unormale og dem, der lever under meget dårlige livsbetingelser.

Til slut skal nævnes den egenskab, der ligger i selvorganiseringen i den frivillige sektor: evnen til selvhjælp gennem fællesskabet. En egenskab som man i den sociale indsats i de senere år er blevet opmærksom på kan være afgørende for, at mennesker kan ændre på dårlige livsbetingelser.

Nogle eksempler på aktiviteter

Det frivillige sociale arbejde indeholder mange typer af aktiviteter, sådan som det er beskrevet i den foregående del. I det følgende vil vi koncentrere beskrivelsen om 6 af disse, som kan karakteriseres ved at være brugerrettede. Det drejer sig om: rådgivning, besøgsvennetjeneste, særlige omsorgsopgaver, sociale cafeer og varmestuer, selvhjælpsarbejde samt frivillighedsformidling.

Rådgivning

Ifølge SFI's undersøgelse har 137 af 218 landsdækkende organisationer aktiviteter, som falder ind under gruppen: »rådgivning, vejledning og terapi« (Anker 1995). Undersøgelsen viser også, at 38 pct. af de 137 har givet denne form for aktivitet mere vægt siden 1980'erne. Senest er en særlig form for rådgivning – nemlig den telefoniske – kommet særligt i fokus.

Den social-/juridiske og psyko/sociale rådgivning

De frivillige sociale organisationers social-/juridiske rådgivning tilbydes primært af professionelt uddannede, som enten arbejder lønnet eller frivilligt. Det er nødvendigt, fordi meget af den rådgivning, der gives, handler om at forklare afgørelser, der er truffet af det offentlige. Et grundigt kendskab til den sociale lovgivning og praksis er således påkrævet. Organisationer, som tilbyder social-/juridisk rådgivning, er eksempelvis Mødrehjælpen af 1983, Social Rådgivning og Bistand (SR-Bistand), Joansøstrene, Boligfonden for enlige forsørgere m.v. I de senere år er der desuden opstået rådgivningscentre med organisatorisk udgangspunkt i de lokale frivillighedsformidlinger.

Den psyko/sociale rådgivning tilbydes ligeledes af professionelle. Denne form for rådgivning tilbydes bl.a. i forlængelse af den juridiske rådgivning og i regi af sygdoms- og handicaporganisationerne. Denne form for rådgivning kan eksempelvis supplere det lægelige system, idet rådgivningen, frem for at omhandle rent lægelige diagnoser, også drejer sig om den radsøgendes egen oplevelse af sygdommen.

Rådgivning er baseret på *anonymitet*. Selv om det ikke altid benyttes, er tilbudet om anonymitet afgørende for brugerne, som føler sig mere trygge ved at henvende sig. Yderligere giver det tryghed at vide, at oplysningerne ikke gives videre til andre instanser. Desuden er det af afgørende betydning, at rådgiverne *giver sig tid* til at forklare sagens indhold.

En specifik undersøgelse af SR-bistand viste, at henvendelserne til den frivillige rådgivning bl.a. sker, fordi det offentliges aktiviteter eller afgørelser ikke har været forståelige, eller fordi brugerne har en ringe tillid til forklaringer og afgørelses rigtighed. Generelt oplever rådgiverne, at problemerne i den offentlige sagsbehandling er præget af ressourcemangel, for hurtig videresendelse, men derimod sjældent af direkte fejl. Der er meget få, der får ændret afgørelser, eller som får en kontant økonomisk gevinst ved at henvende sig til SR-bistand. Årsagen til

henvendelserne er altså snarere, at brugerne føler sig mere trygge og får en bedre indsigt i og forklaring på deres sag.

På baggrund af konklusioner som de ovenstående kan man sige, at den frivillige professionelle rådgivnings funktion som kritisk vagthund eller advokat reelt bidrager til en *øget retssikkerhed* for borgeren, bl.a. fordi *begrundelsen* for en afgørelse er en kommunal forpligtelse, som ikke altid varetages i tilstrækkeligt omfang.

Dertil kommer, at det offentlige ifølge bistandslovens §28 har mulighed for at praktisere anonym rådgivning, men ikke altid i praksis benytter denne mulighed. Den kommunale sagsbehandling er i stedet karakteriseret ved, at sagsbehandleren ud over rådgivning også skal kontrollere.

Men der er også et samarbejde mellem den frivillige rådgivning og den offentlige sagsbehandling. Nogle steder og på nogle områder henviser begge parter til hinanden, men oftest finder brugerne selv frem til de frivillige rådgivninger, og herfra vises de tilbage til de offentlige myndigheder med fornyet indsigt om deres sag. De frivillige sociale organisationer, som her er beskrevet, bistår også rådssøgende ved at fungere som bisiddere i mødet med det offentlige.

Den erfaringsbaserede rådgivning

En væsentlig del af rådgivningen i frivilligt regi er baseret på ikke-professionelt engagement. Rådgivningen sker her på baggrund af rådgiverens egne erfaringer. Der er tale om en type aktivitet, hvor den rådssøgende får mulighed for at tale med én, som selv har været i en lignende situation, og dermed kan den erfaringsbaserede rådgivning også være med til aflaste den hjælpsøgenes familier og netværk.

Den erfaringsbaserede rådgivning finder eksempelvis sted i organisatorisk tilknytning til den professionelt baserede rådgivning i selvhjælpsgrupper, eller den sker i helt andre typer af organisationer. Den erfaringsbaserede rådgivning findes eksempelvis i misbrugsorganisationerne, hvor rådgivningen er helt eller delvist baseret på den særlige erfaring, tidligere misbrugere besidder. Men også organisationer som »Leve som før«, »Forældre til dødfødte«, »Manderådgivningen« m.v. tilbyder den erfaringsbaserede rådgivning.

Den telefoniske rådgivning

Landets formentlig ældste telefonrådgivning er Sct. Nicolaj Tjenesten fra 1957. Det er en samtaletjeneste, drevet af præster og frivillige hjælpere. I de senere år er der kommet mange andre telefonrådgivninger til. På landsplan eksisterer der nu ca. 20. I stigende grad er der sat fokus på denne aktivitet.

Telefonrådgivningens helt afgørende styrke (jf. Nissen 1996) er, at den – fordi den er absolut anonym – giver brugeren en fornemmelse af kontrol med situationen. Brugeren kan til enhver tid lægge røret på, hvis rådgivningen ikke indeholder det forventede. Telefonrådgivningen er let tilgængelig og sker på den rådssøgendes præmisser. Dertil kommer, at telefonrådgivningerne ofte er åbne om aftenen. Nogle er ligefrem døgnåbne. Begrænsningen for telefonrådgivningen er især det forhold, at der ikke er mulighed for opfølgning: En samtale rummer en hel proces af indledning, udredning, afklaring og afslutning (Nissen 1996).

Anonymitet bruges sjældent i organisationernes professionelle rådgivninger, men er et grundvilkår for telefonrådgivningerne. Det kan være en fordel, da emnerne for telefonrådgivning ofte er

»sværere«: seksuelle problemstillinger og svære sygdomme er blandt de emner, som telefonrådgivningslinierne rådgiver om.

Blandt de telefonlinier, som tager sig af *komplekse problemstillinger*, kan nævnes sygdomsrelaterede linier som Kræftlinien, Hjertelinjen og SIND-linjen, de telefonlinier som omhandler rådgivning i forbindelse med stofafhængighed som eksempelvis Misbrugslinjen og Røgfri Linien, og telefonlinierne om seksuelle problemstillinger som eksempelvis Sex-linien, Smil, PAF-prostitution af fyre.

Når det gælder rådgivning på familieområdet, har flere af telefonlinierne karakter af *kriserådgivning*: Børnetelefonen, Forældretelefonen, Ung-på-linie og liv-linien, som er en krisetelefon for selvmordstruede.

Der er stor forskel på, hvorvidt telefonrådgivningerne betjenes af frivillige eller lønnede, af professionelle eller lægmænd. Men generelt kan man sige, at hvis der benyttes erfaringsbaseret rådgivning, sker det oftest med professionel supervision.

Kræftliniens telefonrådgivning, som er landsdækkende, er et eksempel på en telefonlinie, som udelukkende betjenes af professionelt uddannede med løn. En række medarbejdere står for rådgivningen suppleret med et timelønskorps. En rådgivning som den, der tilbydes af SIND-linjen, indbefatter deltagelse af frivillige, men det er karakteristisk, at udvælgelsen af disse betyder, at de frivillige i høj grad har kvalifikationer, som ligner de ansattes – dvs. at mange er uddannede inden for traditionelle behandler/rådgivningsfag.

Ung-på-linie er drevet fuldstændigt af frivillige unge i regi af Ungdommens Røde Kors. Rådgivningen gives med udgangspunkt i unges egne erfaringer støttet af en intensiv supervision og evaluering.

Frivilliges deltagelse i rådgivning betyder, at andre mål end den strengt rådgivningsmæssige nås. I stedet vægtes den personlige kontakt og indfølelse. Samtidig er der en udbredt enighed blandt organisationer, der tilbyder telefonrådgivning om, at supervision er et meget vigtigt redskab til både at støtte de frivillige og til at sikre kvaliteten af aktiviteten.

Rådgivningens særlige kvaliteter

Rådgivning benyttes af mange. Grundene er formentlig en mindsket autoritetstro, som betyder, at borgeren i forbindelse med sagsbehandling ønsker at efterprøve afgørelser og argumenter. Men også selve indholdet i rådgivningen er grunden til, at borgere supplerer eller udelukkende benytter frivillig rådgivning. At benytte frivillig rådgivning giver mulighed for at tale med et medmenneske frem for en sagsbehandler. Muligheden for anonymitet spiller her en væsentlig rolle. Samtidig er rådgivningen præget af, at rådgiveren giver sig god tid.

Til sammenligning er den kommunale rådgivning ikke altid anonym, og den enkelte sagsbehandler har ofte to roller som den, der både yder hjælp og den, der kontrollerer.

Spørgsmålet om kontinuiteten af den rådgivning, der ydes i frivilligt regi, har også betydning. I den frivillige professionelle rådgivning er det *den samme rådgiver*, som følger sagerne til dørs. Dette er ikke altid muligt at gennemføre i den offentlige forvaltning.

Kontinuitet har også at gøre med det »gennemtræk«, der er i organisationerne. Der er en udbredt forestilling om, at frivillig arbejdskraft er en meget ustabil arbejdskraft. Imidlertid viser det sig, at det i høj grad er en myte (jf. også kapitel 6.1). Blandt telefonrådgivningerne er der eksempler på organisationer, som beder deres frivillige skrive under på, at de vil være der mindst et år, dels for at sikre kontinuitet, dels fordi der bruges mange ressourcer på oplæring /uddannelse m.v.

Den frivillige professionelle rådgivning indgår i et særligt samspil med den offentlige rådgivning. Rådgivningen vedrører ofte sager, som føres i den kommunale sagsbehandling. Åbningstiderne i de frivillige rådgivninger er ofte forskellige fra offentlige rådgivningsinstitutioners, og de kan således ses som et konkret supplement hertil.

I forbindelse med rådgivning, foretaget af frivillige, er det vigtigt, at der er opmærksomhed omkring behovet for supervision og uddannelse. Dette er som oftest en prioriteret opgave i de telefoniske rådgivninger, men ikke i alle. Det er derfor vigtigt at sikre de frivilliges mulighed for kvalificering og støtte i rådgivningen.

Besøgsvennetjenester

Besøgsvennetjenesten er en »velfærdsforlængende indsats«, et supplement, som ikke kan forventes varetaget af det offentlige. Besøgsvennetjenesten kan i stedet ses som en aktivitet, som udfylder et behov på et område, som i øvrigt serviceres af den kommunale hjemmehjælp og hjemmesygeplejen.

Størstedelen af besøgsvennetjenesterne organiseres i Røde Kors, som har ca. 7.000 besøgsvenner på landsplan, men også andre organisationer som f. eks. Menighedsplejerne og Ældre Sagen har en besøgsvennetjeneste. Derudover formidles besøgsvennetjeneste også via frivillighedsformidlingerne. Det vurderes, at der i størsteparten af landets kommuner er en frivillig besøgsvennetjeneste. Ifølge SFI er det især pensionister, som udfører denne type aktivitet (Anker & Koch-Nielsen 1995:41).

Besøgsvennetjeneste er en aktivitet, som udelukkende varetages af frivillige. De frivillige besøgsvenner og besøgsledere er organiseret via den frivillige organisation, uden at der dog er krav om, at besøgsvennerne er medlemmer af organisationen. I organisationen kan der være overordnede lønnede koordinatore, men aktiviteten i sig selv er »ren« frivillig.

Besøgsvennetjenester har til formål at opsøge ældre, syge eller ensomme medborgere. Særligt ensomhed angives som årsag til behovet for besøgsvenner. Selve indholdet i besøgsvennetjenesten er ens fra besøgstjeneste til besøgstjeneste. Der er som oftest tale om 1-2 timers besøg om ugen af en besøgsven. Besøgsvennen kommer på besøg som en personlig ven, drikker kaffe, snakker eller lytter, læser op af aviser eller bøger, hjælper med at skrive breve eller hjælper med særlige indkøb. Det er et mål for organisationerne, at besøgstjenesten udvikler sig til venskab. Dvs. gensidighed og ligeværd er et vigtigt indhold, og tavshedspligt er derfor en vigtig betingelse for udførelsen af arbejdet. Målet er at give mennesker mulighed for at indgå i nye sociale relationer og at oprette sociale netværk omkring mennesker, som ikke selv er i stand til at skabe sådanne.

De Samvirkende Menighedsplejers besøgstjeneste indeholder også en mere ensidig ydelsesdimension, som retter sig mod svagere besøgsmodtagere. Her er målet ikke i samme grad opbyggelse af et gensidigt ligeværdigt venskab, men snarere lindring eller hjælp. Dette sidste

element har Røde Kors bevidst fravalgt. Her gør man meget ud af at sikre, at besøgsmodtageren ikke er for svag.

Hver besøgstjeneste har en besøgsleder, hvis opgave det er at koordinere tjenesten. Det indbefatter arbejde med at rekruttere og godkende nye besøgsvenner, matche dem med besøgsmodtagere, give introduktion og »pleje« besøgsvennerne, så de ikke taber interessen for indsatsen. Det er også besøgslederens opgave at beskytte besøgsvennerne mod for krævende opgaver.

Besøgsvennetjenestens særlige styrke

Besøgsvennetjenesten er en aktivitet, som tilbydes til ældre, som ofte også benytter den offentlige hjemmehjælp og måske hjemmesygepleje. Men besøgsvennetjenesten udfylder et behov, som hverken hjemmehjælp eller hjemmesygeplejersker kan opfylde. I lyset af det voksende antal ældre (jf. kapitel 5), vil behovet for denne aktivitet formentlig stige i de kommende år.

Hjemmehjælpen indeholdt tidligere mere af det, som besøgsvennerne nu dækker: Tid til samtaler, til hygge m.v. Derfor har hjemmehjælperne været usikre på, hvorvidt de frivillige besøgsvenner reelt var en trussel mod deres arbejde. Via møder mellem de frivillige, sygeplejersker og hjemmehjælpere er der efterhånden udviklet en gensidig forståelse. De frivillige er blevet gode til at afgrænse deres indsats fra det regulære hjemmehjælpsarbejde, og de er derfor ikke længere en trussel for hjemmehjælperne.

Der er nu mange steder etableret et samarbejde mellem hjemmehjælp, hospital og besøgsvenner, hvor hjemmehjælpen og hospitalerne henviser besøgsmodtagere til besøgstjenesten. Denne kommunikation er meget vigtig for kvaliteten af besøgstjenesten. Et godt samarbejde er vigtigt, hvis de forskellige aktiviteter skal udgøre et *samlet* udbud af velfærd med hver sit specifikke indhold og mål.

Særlige omsorgsopgaver

Omsorgsopgaver dækker bredt over flere aktiviteter. Selve det at tale om omsorgsopgaver som en aktivitet, der »produceres«, kan virke malplaceret. Omsorg er noget, vi i allerhøjeste grad forbinder med familien og det nære netværk. Det er i dette regi, omsorgen udøves mellem mennesker, som har en tæt og forpligtende relation til hinanden.

Omsorgsopgaver har også i høj grad været et område, som det frivillige har påtaget sig. På det seneste er der fremkommet nogle nye typer af omsorgsopgaver, som det frivillige løser i *samarbejde* med det offentlige. Aflastning af pårørende til senil demente er et sådant eksempel. Indsatsen retter sig mod at aflaste og støtte familier, som er ekstra belastede på grund af senilitet hos en pårørende.

De Samvirkende Menighedsplejer og Ældre Sagen har taget initiativ til et særligt projekt, støttet af Socialministeriet, som har til formål at undersøge, hvilke særlige kvalifikationer de frivillige besidder som aflastere af familier med senil demente.

Aflastningstjenesten er et tilbud til pårørende til senil demente om at få besøg af en frivillig, som for nogle timer tager sig af den senil demente. Indsatsen består i at være til stede, lytte og hjælpe med praktiske småopgaver. Ofte bruges aflasterne i lige så høj grad af de pårørende til samtaler om de problemer, der er forbundet med at se et familiemedlem blive senil. De frivillige er ofte personer

med en særlig interesse for problemstillingen. Nogle har erfaring fra egen familie eller har som professionelle mødt problemet via deres arbejde (plejehjem, hospitaler eller lign.).

Evalueringen af dette projekt peger på, at de frivillige er meget kompetente omsorgsgivere. At yde omsorg indebærer, at den omsorgsgivendes følelser og holdninger involveres aktivt. Netop dette område er særlig velegnet til den frivillige indsats.

Ved siden af dette særlige forsøg, hvor det offentlige og de frivillige organisationer har et samarbejde, findes der også en rent frivilligt organiseret aflastningstjeneste: De Samvirkende Menighedsplejer har en aflastningstjeneste til aflastning af pårørende til alvorligt syge og døende.

Dertil kommer, at nogle (få) kommuner har oprettet en aflastningstjeneste med frivillige som aflastere. De pårørende henvises via læge, præst, hjemmehjælp eller via selvhjælpsgrupper, og det er kommunen, som rekrutterer og uddanner de frivillige. Medens selve indholdet i aktiviteten således varetages af frivillige, er der på dette område et samarbejde med det offentlige i tilrettelæggelsen af aktiviteten. Det vil sige, at der her er tale om en offentlig initieret frivillig indsats.

De frivilliges kvalitet som omsorgsgivere

På området for senil demens dækker de offentlige tilbud til den senil demente eksempelvis kommunale tilbud via dagcentre eller plejehjem og amtslige gerontopsykiatriske teams, som tager ud i det enkelte hjem for at yde pleje eller omsorg.

Når det gælder aflastningen af pårørende til senil demente er det i høj grad de frivillige, som yder en indsats her. De frivilliges styrke er evnen til at fokusere på familien frem for på klienter eller patienter. Selve organiseringen af den frivillige indsats sker primært hos de frivillige organisationer, men udførelsen af aktiviteten sker i et samarbejde med kommunerne.

Cafeer og varmetuer

Sociale cafeer og varmetuer er ramme om en særlig type socialt arbejde eller om en særlig social indsats, hvor de frivillige sociale organisationer har opnået en stor og respekteret ekspertise. Det er primært en aktivitet som organiseres i regi af de humanitære og kirkelige organisationer som eksempelvis Blå Kors, Kirkens Korshær, KFUM's sociale arbejde og KFUK's sociale arbejde. Men også mange mindre lokale organiseringer har via støtte fra Socialministeriets PUF-pulje etableret sociale cafeer, væresteder, varmetuer m.m.

Væresteder og cafeernes målgrupper er overordnet set samfundets svagere grupper.

Den indsats, som ydes via cafeer og varmetuer, har til formål at tilbyde et sted at være for hjemløse, alkoholikere, sindslidende m.v., men samtidig er langt de fleste steder et tilbud til alle. I cafeerne er der mulighed for at købe billig mad og få en kop kaffe. Derudover arrangeres en række aktiviteter for brugerne dels på stedet, dels som udflugter. Formålet er at give brugerne, der som oftest er isolerede eller lever i et alkoholiseret miljø, andre indtryk og oplevelser. Målet er at forbedre livskvaliteten.

Dertil kommer, at nogle steder eksplicit har et mål om integration af brugerne i samfundet. Det sker ved, at der bevidst arbejdes for, at brugerne bliver frivillige, som regel i den café, hvor de kommer

som brugere. Med tiden er der sket en arbejdsdeling blandt de to største organisationer, som etablerer disse dagtilbud. Kirkens Korshærs varmemestuer retter sig mod de mest ressourcetsvage brugere, og de aktiviteter, der retter sig mod disse, har ofte (som Kirkens Korshær udtrykker det) karakter af social »terminalpleje«. Hermed menes, at brugerne på disse steder er i en situation, hvor det, der er mest påkrævet, er accept og omsorg, som gives uden krav. Det er en meget væsentlig målsætning for netop Kirkens Korshær, at der ikke sker en favorisering af bedre stillede svage. Varmestuerne må ikke udvikle sig i retning af et tilbud til de »knap-så-svage« og dermed støde de absolut svageste fra sig (Gruber og Villadsen 1996).

KFUM's sociale arbejde, som har etableret cafeer, betegner selv deres brugere, som de bedst stillede af de dårligste. Kvaliteten af denne aktivitet er således i høj grad at være ramme for et »rolleskift«, hvor brugere, som i andre sammenhænge optræder som klienter – dvs. modtagere af andres hjælp i cafeen, får mulighed for selv at blive den ydende. Dette rolleskift er en af de meget vigtige kvaliteter for netop arbejdet i de sociale cafeer.

Som oftest er der mange lønnede, professionelle engagerede i produktionen af denne aktivitet. Det er et hårdt arbejde, som kræver forståelse for de særlige problemer brugerne har. Organisationerne ønsker af denne grund ikke at basere aktiviteterne på for stor en andel af frivillig arbejdskraft. Hvor der bruges frivillige, er der oftest lagt vægt på supervision, kurser m.v.

En problemstilling i forholdet til denne type aktiviteter kan være, at det kan være svært at opfange brugerens vurdering og tilfredshed med kvaliteten, netop fordi mange af brugerne er meget svage. På samme måde kan det være svært at vide, hvorfor nogle pludselig holder op med at komme. I cafeerne er det dog almindeligt, at man holder møder med brugergruppen og sammen med den planlægger aktiviteter m.v.

Cafeer og varmemestuers indsats for særligt udsatte grupper

Den aktivitet, som de frivillige organisationer organiserer på dette område, sker med udgangspunkt i en filantropisk tankegang. Den retter sig mod særligt udsatte grupper af borgere, som har særligt svært ved at benytte offentlige ydelser i det hele taget.

Cafeerne og varmemestuerne tilbyder et rum for mennesker, som har svært ved at finde sig til rette andre steder i velfærdssamfundet. Det er samtidig en aktivitet, hvis metode så småt er ved at inspirere kommunerne. Der findes således enkelte steder kommunalt oprettede væresteder, men det mest almindelige er et samarbejdsforhold mellem kommunen og organisationen. Der er ingen tvivl om, at cafeerne og varmemestuerne er et af de områder, hvor de frivillige organisationer gør en stor indsats i forhold til samfundets allersvageste.

I en evalueringsrapport om erfaringer fra 25 væresteder (CASA, 1996) konkluderes, at brugerne har fået en bedre hverdag ved at komme og være sammen med andre i værestedet. Hverdagen får indhold, og der opbygges netværk, som rækker udover værestedet. Gennem fællesskabsaktiviteter kombineret med individrettet arbejde kan værestederne få et udviklingsperspektiv med et sigte på integration.

»Den ny Frivillighed«

Selvhjælpsgrupper og organisering af selvhjælp

Selvhjælpsgruppebevægelsen eller selvhjælpsideologien har sine rødder tilbage til USA i 30'erne

med dannelsen af bl.a. A.A-bevægelsen (Anonyme Alkoholikere), bevægelser indenfor grupper af psykisk syge, N.A. (Anonyme Narkomaner) m.v.

Selvhjælpsideologien hviler på et ønske om forandring af livssituation og er kendetegnet ved gensidighed, fravær af professionelle, antibureaukratisk organisering, og *at man selv får hjælp igennem at hjælpe andre*.

I Danmark opstod der først i midten af 1980'erne en stærk vækst i antallet af selvhjælpsgrupper, organiseret på lokalsamfundsplan og understøttet af statslige puljemidler. Muligvis har delvis selvorganiserede selvhjælpsgrupper, f.eks. i patientforeningers støttegrupper, eksisteret før, men er først blevet synlige op igennem 1980'erne.

En selvhjælpsgruppe defineres i almindelighed som en gruppe mennesker (normalt af en størrelsesorden på 5-8 prs.), som vil støtte og hjælpe hinanden ved at være sammen i en gruppe om et problem, som deltagerne har tilfælles (Adamsen et al, 1992). Gruppen bliver oftest til på initiativ af brugeren/borgeren. I mange selvhjælpsinitiativer har man igangsættere, som enten kan være frivillige eller repræsentanter for professionelle grupper (socialrådgivere, sygeplejersker, psykologer etc.), der arbejder ulønnet.

Deltagerne mødes ca. hver tredje uge i 3-5 timer på et neutralt mødested. Selvhjælpsgruppernes »levetid« kan strække sig fra få måneder til flere år.

Gennem selvhjælpsgruppen får deltagerne mulighed for at genopbygge deres selvværd og selvtillid bl.a. ved, at deres problem almengøres ved at være sammen med ligestillede og ved, at følelserne bearbejdes i gruppen.

Nogle selvhjælpsgrupper kan have til formål at forebygge ensomhed ved at opbygge et socialt netværk, andre at hjælpe deltagerne gennem eksistentielle problemer. Den vækst i selvhjælpsgrupper, der har været i Danmark i de senere år, tager især udgangspunkt i svære belastende livssituationer som livstruende sygdomme, tab af pårørende, skilsmisse, marginalisering eller livskrise.

Organiseringen af selvhjælpsgrupper spænder lige fra de lokale selvhjælpsprojekter med en koordinator, der kan være lønnet via statslige puljemidler og med frivillige igangsættere (enten professionelle ulønnede eller frivillige, der selv har været deltagere i selvhjælpsgruppe) over delvist selvorganiserede grupper inden for patient- sygdoms- og handicapforeninger og til egentlig selv- eller egenorganiserede grupper, som særligt findes inden for misbrugsområdet.

Eksempler på de sidste er Anonyme Alkoholikere, Anonyme Narkomaner, Pårørende til narkomaner, Brugerforeningen af narkomaner, organiseringer inden for unge-gruppen. På lokalt plan er der i de senere år opstået flere egenorganiseringer. Inden for misbrugsområdet har sådanne egenorganiseringer vist sig at være en væsentlig støtte for tidligere narkomaner til at holde sig stoffri og til at støtte motiverede narkomaner til behandling.

Inden for unge-gruppen findes der eksempler på unge, som organiserer sig for at skabe netværk mod kriminalitet eller begyndende misbrug. Organiseringen her er ofte meget løs, men med en enkelt lønnet projektleder, som står for det egentlige organisatoriske arbejde.

I 1995 skønnes det, at der var ca. 100 lokale projekter, som stod for etablering af selvhjælpsgrupper. I SFI's undersøgelse af de frivillige organisationer fra 1995 havde 77 organisationer (35 pct.) etablering af selvhjælpsgrupper som aktivitet. I alt skønnes det aktuelle antal af selvhjælpsgrupper at ligge på minimum 1800 (Adamsen 1996).

Selvhjælpsarbejdets særlige metode

I offentligt regi er der med udgangspunkt i sygehuse og social- og sundhedsforvaltninger taget initiativer til at bruge selvhjælpsgrupperne som en måde at styrke patienter og »klienter«. Det vil sige, at man igangsætter en type socialt arbejde, som kan blive til egentlige selvhjælpsgrupper, hvor deltagerne selv fortsætter med at mødes. Et eksempel er sundhedsplejerskernes mødregrupper, som har karakter af rådgivende grupper for især yngre mødre, men hvor nogle mødre fortsætter grupperne. De frivillige organisationers selvhjælpsgrupper har således udviklet sig til en særlig metode, som er overført til offentligt regi.

Deltagelse i selvhjælpsgrupperne har vist sig at styrke menneskers evne til at leve med eller løse svære problemer gennem hjælp til selvhjælp. I det offentlige sociale arbejde har selvhjælpsmetoden været med til at forny det sociale arbejde generelt.

Frivillighedsformidlinger

En frivillighedsformidling er et sted, hvor man systematisk sætter folk, som har lyst til at være frivillige, i forbindelse med andre, som har brug for frivillig hjælp (enkeltpersoner eller organisationer). Det vil sige en slags arbejdsanvisning.

Grundlaget for frivillighedsformidlingerne (eller frivillig-centralerne, som de også bliver kaldt) er at formidle kontakt mellem de mennesker, som har tid at give, og de personer eller organisationer, som har brug for hjælp.

Derudover er målet at etablere samarbejde med lokale forvaltninger, foreninger/organisationer, fagforbund, politikere og professionelle. På denne måde er frivillighedsformidlingerne mødested og oplysningssted for alle, der er interesseret i frivilligt arbejde.

Frivillighedsformidlingerne kan være organiseret på forskellig måde; som forening med medlemmer, hvor bestyrelsen vælges på generalforsamling, som forening/selvejende institution uden medlemmer med en udpeget bestyrelse, eller som forening uden medlemmer, hvor bestyrelsen vælges på et fællesmøde blandt de frivillige.

Frivillighedsformidlingerne har en lønnet projektleder. Herudover har alle frivillighedsformidlinger, hvor de fysiske forhold tillader det, frivillige, som deltager i det daglige arbejde.

De lokale forhold, lokale behov, bysamfundets størrelse, men også baggrunden for etableringen, betyder, at frivillighedsformidlingerne er meget forskellige. I de fleste foregår alle nedennævnte aktiviteter, men vægtningen af dem er meget forskellig:

- jobformidling
- selvhjælpsformidling
- foreningsservice

- samarbejdsinitiativer
- informations- og vidensformidling
- projekt- og ideudvikling

Jobformidling er arbejdet med formidling af frivillige »job«. Herunder hører kontakt til lokale organisationer og projekter med henblik på opdyrkning af nye frivillige job, mobilisering af nye frivillige, kurser for frivillige og pleje af egne frivillige.

Metoderne i formidlingen er lige fra 1) formidling via telefonen, 2) at den frivillige selv vælger i frivilligformidlingens mappe over jobmuligheder til 3) at der formidles via en grundig samtale. I de to første tilfælde er udgangspunktet, at de frivillige og organisationerne selv kan finde ud af det. I det tredje er udgangspunktet, at det er vigtigt at gøre folk opmærksomme på, hvilke muligheder de har, og hvad de har brug eller behov for. En enkelt frivillighedsformidling udgiver en avis, hvor foreningerne og organisationerne kan avertere efter frivillige.

Antallet af formidlinger i de enkelte frivillighedsformidlinger er meget forskellig. Afgørende er, hvor stort bysamfundet er. De fleste formidler mellem 3 og 19 job pr. måned, men flere er oppe på 30 til 50 job om måneden. Er frivillighedsformidlingen beliggende i et område, hvor det er vanskeligt at finde frivillige job, søger man selv at udvikle job/ aktiviteter.

Selvhjælpsformidling eller -organisering er beskrevet ovenfor. I denne sammenhæng kan det nævnes, at hvor selvhjælpsformidling og frivillighedsformidling er knyttet sammen, sker det hyppigt, at deltagere i en selvhjælpsgruppe, når denne ophører, går ind og bliver frivillig i frivillighedsformidlingen.

Foreningsservice ydes i forhold til de lokale foreninger. Hjælpen kan være lige fra hjælp til ansøgninger til fondsmidler, hjælp til at finde lokaler, informationsmateriale og til at stille lokaler til rådighed, kontormaskiner samt at give gratis konsulentbistand. Ofte udsender frivillighedsformidlingerne løbende informationsbreve bl.a. om begivenheder i det lokale foreningsliv.

Informations- og vidensformidling retter sig mod både kommuner, institutioner, skoler og andre uddannelsesinstitutioner m.v. om både frivilligt arbejde generelt og frivillighedsformidlingens arbejde. Det kan også være information til borgerne om de lokale tilbud om rådgivning og andre hjælpeforanstaltninger, netværksgrupper og foreninger.

Projekt- og ideudvikling, af mange kaldet »projektvugge«. Der ydes støtte til enkeltpersoner eller grupper til igangsætning i opstartfase.

Der lægges vægt på, at der skal være et lokalt behov, og at folk skal brænde for ideen. Projektet kan efter nogen tid forankres i lokalområdet eller i frivillighedsformidlingen.

Sådanne projekter er f.eks.: »Børns voksen venner«, som formidler venskabsforhold mellem børn, der har brug for en ekstra voksenkontakt, og voksne, der har tid og overskud til at forpligte sig. »Ungdomstelefonen«, som ledes af en gruppe unge, og er et tilbud til unge, som anonymt kan tale med en anden ung om problemer, er et andet eksempel. Et tredje eksempel er »Følge-ud-gruppe«,

som er et korps af frivillige, som hjælper mennesker, der ikke er i stand til på egen hånd at komme uden for hjemmet.

Samarbejdsinitiativer med lokale offentlige myndigheder har alle frivillighedsformidlinger, men i meget varierende omfang. Alle steder sker der gensidig henvisning og orientering. Nogle har samarbejde omkring konkrete projekter, eksempelvis forsøgsprojekt for stofmisbrugere, initiativer om integration af flygtninge m.v. Nogle steder er kommunen repræsenteret i bestyrelsen, og flere kommuner deltager i finansieringen, men i et meget varierende omfang.

De frivillige, der mobiliseres via frivillighedsformidlingerne, er en lidt anderledes gruppe end de, der ellers deltager i frivilligt arbejde. Der er nogle flere på overførselsindkomst, der er flere enlige, og der er flere såkaldte resourcesvage.

Det drejer sig især om, at frivillighedsformidlingerne kan tiltrække frivillige, som ikke færdes i »de sociale arenaer«, hvor man opfordres til at være frivillig (jf. SFI 1995), eller ikke føler sig tiltrukket af de eksisterende organisationers tilbud.

I frivillighedsformidlingerne har man det udgangspunkt, at frivilligt arbejde er for alle, at alle har ressourcer, men nogle skal have støtte.

Frivillighedsformidlingerne synliggør det frivillige sociale arbejde lokalt.

Frivillighedsformidlingerne er ofte vigtige knudepunkter i udviklingen af den lokalt forankrede frivillighed. Frivillighedsformidlingerne er med til at synliggøre det frivillige arbejde i forhold til lokale/kommunale parter. I arbejdet med at støtte det lokale frivillige arbejde og de lokale frivillige foreninger ligger også et opsøgende arbejde i forhold til eksempelvis kommunale politikere og embedsmænd.

Det frivillige sociale arbejdes aktiviteter

I kapitlet er beskrevet en række meget forskellige typer af aktiviteter, som udføres i den frivillige sektor. Nogle af disse er landsdækkende, som eksempelvis de telefoniske rådgivninger, og nogle er specifikt lokale, som eksempelvis frivillighedsformidlingerne. Beskrivelserne viser også, hvordan de frivillige aktiviteter indgår i det samlede udbud af sociale ydelser.

Mere specifikt viser gennemgangen, at de frivilliges aktiviteter har nogle særlige styrker:

Nogle aktiviteter:

– er *netværksskabende*: Besøgsvenetjenesten og selvhjælpsarbejdet er aktiviteter, som skaber netværk blandt deltager og frivillig og i selvhjælpsarbejdet blandt deltagerne selv,

– giver mulighed for *anonymitet*: Særligt rådgivningen har anonymitet som et grundlæggende princip, men også i cafeerne og varmestuerne er dette princip gældende,

– giver mulighed for, at menneskers *særlige erfaring* bruges i arbejdet for andre og for sig selv: Den erfaringsbaserede viden er selve aktivitetens indhold særligt i de frivillige rådgivninger, og den er indeholdt i de aktiviteter, som varetages af frivillige,

- er baseret på, at der er *tid nok*: Det gælder særligt for rådgivningen, hvor rådgivningen sker med en tydelig tilkendegivelse af, at der er tid nok til at høre hele historien og forklare eventuelle afgørelser til, de er forstået,
- giver mulighed for et vigtigt *rolleskift*: Det gælder særligt for cafeerne, hvor brugere har en mulighed for med tiden at blive frivillige. I de erfaringsbaserede rådgivninger er muligheden for, at bruger bliver til frivillig ligeledes til stede,
- bygger på *gensidighed*: Gensidigheden er et vigtigt fundament i det frivillige sociale arbejde. For eksempel for besøgsvennetjenesten, som har til mål at skabe venskaber, og for omsorgsarbejdet i cafeer og varmemstuer. Men det er også et vigtigt princip for selvhjælpsarbejdet, hvor der sker en vekslen mellem at give og modtage hjælp,
- er præget af *kontinuitet*: At det er den samme person – den samme frivillige, som møder brugeren, er afgørende for skabelse af tillid og venskab. Derfor er det den samme besøgsven og den samme aflaster, som kommer hos den ældre og den syge,

Den frivillige, professionelle rådgivning og den lægmandsbaserede rådgivning ydes ligeledes med stor grad af kontinuitet. Der er den samme person, som varetager et sagsforløb.

Et velfærdsmix er udtryk for, at mange aktører er involveret i at producere velfærdsydelse. Tilvejebringelsen er delt op på mange organisationer: offentlige og frivillige (og med tiden måske også markedsbaserede). Samlet udbredes velfærden til områder, som det offentlige ikke vil kunne dække. De nævnte frivillige aktiviteter er kvalitativt anderledes. De af dem, som vi betegner »velfærdsforlængende aktiviteter« eller supplerende aktiviteter, vil ikke kunne foregå i offentligt regi. De parallelle aktiviteter tilstedeværelse indeholder et kritisk element, som kan opfattes som en stadig påmindelse til det offentlige om at »oppe sig«. Tilsammen giver de mange typer af aktiviteter et godt og udvidet – eller mere fintmasket – socialt net.

En konstruktion af velfærdsmix forudsætter evne og rum for dialog og samarbejde. Det er vigtigt, at mixet fungerer i rimelig samklang. Det vil sige, at aktørerne ikke modarbejder hinanden, men anerkender, at der er tale om et mix af aktiviteter, som udbreder velfærden set fra borgerens side. Hvis »velfærdsmixet« skal fungere, stiller det store krav til dialogen. Der, hvor den mangler, opstår der mistillid mellem de mennesker, som arbejder i velfærdsmixets grænseflader. Det gælder organisationerne, de offentlige og de frivillige imellem, og det gælder den enkelte medarbejder og frivillige på gadeniveau; mellem hjemmehjælpere og besøgsvenner, frivillige rådgivere og kommunale sagsbehandlere. Dialog og samarbejde og generel viden om hinanden er afgørende for, at tilbudene hænger sammen til gavn for brugerne.

6.3 Interessevaretagelse, demokrati og frivillige sociale organisationer

Demokrati og frivillige sociale organisationer

Når vi taler om demokrati i forbindelse med frivillige organisationer, kan man som udgangspunkt tale om to indfaldsvinkler:

Dels kan de frivillige organisationers demokratiske funktion bedømmes ud fra organisationens interne indflydelseskanaler, dvs. ud fra organiseringen af medlemsindflydelse og brugerinddragelse, men også ud fra organisationens indflydelse eksternt på politikudformning i samspil med offentlige myndigheder, politikere og andre organisationer.

Dels kan de frivillige sociale organisationers særlige styrke ses som værende det, at de udgør – eller kan udgøre – et forum for medborgerskabsopdragelse. De kan ses som en medborgerskabsskole, hvor deltagere gennem fællesskabet lærer respekt for hinandens meninger (jf. Grassman 1995).

De frivillige sociale organisationer – og frivillige organisationer i det hele taget – spiller traditionelt set en vigtig rolle som stedet, hvor forskellige samfundsgrupper kan mødes og deltage i fælles aktiviteter. Organisationerne tilbyder en ramme for et samvær, som ideelt set giver deltagerne en særlig øvelse i at være en del af et fællesskab. Man kan tale om en særlig socialisering til demokrati, som først og fremmest indebærer en følelse af fælles ansvar og gensidig accept. Men deltagelsen i fællesskaber i de frivillige organisationer indebærer også ideelt set, at der sker en mobilisering af den enkeltes ressourcer. Den organisatoriske proces kan gøre deltageren opmærksom på sine ressourcer og potentialer og ruste den enkelte til deltagelse i samfundslivet. Gennem organisering ledes medlemmet så at sige ind i det offentlige liv (Gundelach & Torpe 1996).

Disse to vægtninger – opdragelse/socialisering og repræsentation – er ikke nødvendigvis i modsætning til hinanden, snarere tværtimod. De er netop vægtninger af to afgørende aspekter ved demokrati og ved organiseringer bygget på demokratiske principper.

Interessevaretagelse, medlemskab og organisationsstrukturer

Interessevaretagelse er et eksempel på den kritiske funktion, som er et af de meget væsentlige elementer i de frivillige organisationers egenforståelse. Men den har forskelligt udtryk: Det omhandler f.eks. den direkte og *personlige* interessevaretagelse, som den enkelte bruger kan benytte sig af, f.eks. ved henvendelser til det offentlige, hvor organisationen optræder som advokat. Indirekte er organisationerne hermed med til at præge debatten om de offentlige ydelsers kvalitet, styrker og mangler.

De frivillige organisationers *politiske og samfundsmæssige* interessevaretagelse omfatter de frivillige sociale organisationers formelle deltagelse i råd og nævn, lovgivningsbestemte høringsprocesser, kampagnevirksomhed, formelt eller uformelt lobbyarbejde, debatskabende aktiviteter m.v. En meget afgørende aktivitet har op gennem århundredet været kampen for anerkendelse og udvidelse af rettigheder. Ifølge SFI har 63 pct. af de landsdækkende organisationer interessevaretagelse som aktivitet. Disse aktiviteter peger på den meget væsentlige rolle, som frivillige sociale organisationer udgør som kritisk modmagt til en del af velfærdssystemet. Netop fordi den politiske og samfundsmæssige interessevaretagelse sker på baggrund af de frivillige organisationers store engagement i den konkrete interessevaretagelse for det enkelte individ, har de stor styrke på det overordnede niveau. Via det konkrete engagement har organisationerne en stor praktisk baseret dokumentation som grundlag for forhandling og samarbejde med andre parter.

De danske frivillige sociale organisationer er traditionelt baseret på det aktive medlemskab, kombineret med en demokratisk organisationsopbygning. Ifølge SFI er næsten 3/4 af de landsdækkende organisationer medlemsorganisationer, 1/4 er paraplyorganisationer og knap 1/10 har hverken medlemmer eller andre organisationer under sig. Disse er oftest baseret på

arbejdsfællesskaber. Den demokratiske struktur sikrer indflydelseskanaler mellem medlemmer og eksempelvis bestyrelse og mellem lokalafdelinger og landsdækkende niveauer i organisationerne. Dette er et særligt nordisk træk, som eksempelvis står i modsætning til mange af de amerikanske og tyske organisationer. Denne opbygning betyder, at store dele af befolkningen gennem medlemskab af de frivillige sociale organisationer kan kanalisere deres meninger fra den lokale til den nationale politiske debat. Man kan sige, at organisationerne på denne måde spiller en vigtig demokratisk funktion, idet de modvirker politisk marginalisering.

De frivillige organisationer bredt set har på denne måde spillet en central rolle i opbygningen af de nordiske demokratier. De må anses for at være med til at vedligeholde den demokratiske stabilitet. De frivillige sociale organisationer har især spillet en meget aktiv og synlig rolle i udformningen af velfærdsstatens sociale ydelser og rettigheder. Man kan sige, at de har bidraget til en almengørelse af det sociale engagement.

Den frivillige organiserings udbredelse og differentiering

Aldersanalyser (Anker 1995:31) viser, at organisationerne på det sociale område har eksisteret sideløbende med, at staten har udbygget sine ansvarsområder. Nogle har nedlagt sig selv, efterhånden som deres mål er blevet uaktuelt (Foreningen mod tuberkulose), eller ansvaret er blevet det offentliges som f.eks. sygekasserne, der blev til den offentlige sygesikring (Habermann m. fl. 1995:28). Men netop i de år, hvor velfærdsstaten ekspanderede, er der samtidig sket en markant tilvækst af frivillige sociale organisationer.

Den første foreningstid før og omkring århundredeskiftet er kendetegnet ved de store sociale bevægelser (de religiøse vækkelser og særligt arbejder- og bondebevægelsen). Medens sidstnævnte havde et stort element af selvhjælp inden for egen sociale klasse via oprettelse af forskellige kasser (sygekasser, sparekasser m.m.), er det også i denne periode, at de store socialfilantropiske organisationer opstår. Disse organisationers arbejde er rettet mod bekæmpelse af fattigdom, på vegne af de fattige og udstødte. I perioden op til 1960 oprettedes de egentlige store selvorganiserede interesseorganisationer, pensionistforeninger og de første sygdoms- og handicaporganisationer. Præget af en generel oprørs- og modkultur opstår der mellem 1960 og 1980 en række foreninger for mindretal og kønspolitik. I perioden efter 1980 oprettes flere foreninger end nogen sinde før (Haberman 1995). Det drejer sig særligt om mange mindre sygdoms- og handicaporganisationer og nye typer af selv-hjælpsforeninger, som dog ikke er rettet mod ekstern interessevaretagelse.

Særligt *handicaporganisationerne* har opnået en meget stærk position, dels gennem en aktiv selvhjælpsstrategi, dels ved selv at gå ind i løsning af problemstillinger (Ravnebjerg 1995:202). Ved ligeledes at danne tværgående interesseorganisationer er den politiske indflydelse styrket, jf. etablering af De Samvirkende Invalideorganisationer (fra 1934), Kontaktudvalget for små Handicapgrupper m.fl.

Organisationerne har sat fokus på rettigheder og har med stor succes formået at gøre sygdoms- og handicappolitik til et politisk fællesprojekt. Der er på det seneste tegn på, at vægten nu især lægges på behov for brugerinddragelse og brugerstyring af offentlige servicetilbud, jf. eksempelvis Muskelsvindsfondens politiske aktivitet omkring udformningen af lovgivning om bl.a. muskelsvindspatienters ret til personlig assistance.

Siden 1970'erne er der sket en organisering af mindre og differentierede handicaporganisationer. Alene mellem 1990-94 er der opstået 23 nye sygdomsbekæmpende landsorganisationer (Social vejviser 1990 og 1994). En del af disse er bl.a. organisationer, som kæmper en politisk kamp for at få anerkendt egen diagnose (jf. eksempelvis kampen for anerkendelse af fibromyalgi).

På dette område sker altså en differentiering i stadig mere præcis interessevaretagelse og for nogle organisationers vedkommende med et øget fokus på brugerstyring af offentlige servicetilbud.

Ældreområdet er præget af organisationer med meget høje medlemstal. Ifølge SFI har 3 af de 12 landsdækkende organisationer over 25.000 medlemmer (SFI 1995:38). Andre har ingen direkte medlemmer, men er landssammenslutninger. Det høje medlemstal har været medvirkende til en stor politisk slagkraft. Den første ældreorganisation Ensomme Gamles Værn stod udelukkende for omsorgsarbejde blandt ældre. Men i takt med stigende institutionsbyggeri og ny lovgivning udsprang mange delaktiviteter af EGV, herunder interesseorganisationen Ældre Sagen. Mindre foreninger i kommunerne er med tiden gået sammen i interesseorganisationer som Den Jyske- og Den fynske Sammenslutning af Pensionister og Sammenslutningen af Pensionister i Danmark. Dertil kommer andre ældreorganisationer med stærkt politisk engagement.

Via de kommunale ældreråd og senest via ÆldreForum, som er oprettet af socialministeren, er rammerne for ældreorganisationernes interessevaretagelse styrket. De senere år har således i væsentlig grad været præget af en intensiveret politisk varetagelse primært anført af Ældremobiliseringen (som er en sammenslutning af mange af de »gamle« organisationer) og Ældre Sagen samt en overgang også af C-holdet.

En anden gruppe, som har øget sin interessevaretagelse og grad af organisering, er *børn, unge og familieområdet*. Kampen for bedre vilkår for børn og deres forældre har været meget intensiv i dette århundrede. Der er tale om skiftende bevægelser med en blanding af filantropiske indsatser, pædagogiske bestræbelser og politisk arbejde (jf. kapitel 4). Godt hver 5. organisation på det sociale område arbejder for børn og familiers velfærd. Af SFI's undersøgelser fremgår det, at der alene mellem 1960 og frem til begyndelsen af 1994 blev oprettet 20 nye landsorganisationer (Socialforskningsinstituttet 1995:34). Ca. 3/4 af det samlede antal er medlemsbaserede organisationer.

I samme periode er en række *mindretalsorganisationer* opstået. Det er organisationer, som kæmper for menneskerettigheder og bedre vilkår for indvandrere, flygtninge og etniske mindretal, eksempelvis Amnesty fra 1961, Grønlænderforeningen fra 1967, Indvandrerne Fællesråd fra 1976, IndSam fra 1981 og Danske Flygtningevenner fra 1986 m.v. Også denne type organisationer har en meget udadvendt politisk funktion. Bl.a. er nogle af indvandrerorganisationerne repræsenteret i Indenrigsministeriets Indvandreråd.

Forandringer i organisationssamfundet: 4 tendenser

Udviklingen i interesseorganiseringen indebærer, at stadig flere grupper i samfundet er omfattet af interesserepræsentation. Aktiviteten og engagementet synes altså at være stort. Imidlertid peger både forskere og folk i foreningerne selv på, at organisationssamfundet er ved at forandre sig.

Differentiering

Organiseringen af grupper i samfundet er op igennem århundredet vokset støt. Men det ses også, at

interesseorganiseringen er ved at ændre karakter henimod en differentiering med organisering af stadig mere specifikke interesser.

Det kan konstateres, at egenorganiseringen nu udgør en betydelig del af den frivillige sociale organisering. Evnen til selvforvaltning, kombineret med ønsker om øget brugerstyring af sociale ydelser, karakteriserer organisationssamfundet i 1990'erne. Det vil sige, at befolkningens evne og vilje til at tage ansvar for egen situation og have indflydelse på den sociale politik er stærk.

Stadigt flere grupper i samfundet har således sluttet sig sammen i foreninger for at styrke egne og hinandens muligheder i samfundet. Det gælder især de mange nye handicapgrupper, men også nye organiseringer blandt mennesker, som må karakteriseres som socialt svage grupper. Det er organiseringer som eksempelvis Brugerforeningen, som er dannet af stofmisbrugere, og som fungerer som en slags fagforening. Andre eksempler er Krim, Sind og »De gale«. Disse organiseringer udgør en styrke og støtte for medlemmerne, som ellers har svært ved at komme til orde i det offentlige system, i medierne etc.

Men den øgede differentiering i interessevaretagelsen kan også ses som et udtryk for en ændring i måden, vi organiserer vores fællesskaber på. Grupper i samfundet er blevet mere opmærksomme på at kæmpe for egne rettigheder og muligheder i mere lukkede fællesskaber. Tendensen til den meget velafgrænsede interessevaretagelse kan tolkes som en udvikling mod en mere eksklusiv organiseringsform. Den opdragelse til deltagelse og medindflydelse, som sker i de frivillige sociale organisationer, er i dette perspektiv snæver og sker måske på bekostning af en bredere samfundsmæssig ansvarlighed.

Det er således af betydning, for måden vi opfatter den øgede differentiering på, om der er tale om organisering blandt borgere, som ikke før var organiserede, eller om der er tale om en opsplnitning og isolering af grupper i de eksisterende organisationer.

Frivilligt arbejde i offentlige organisationer

Parallelt til diskussionen om differentiering og udviklingen af en mere afgrænset interessevaretagelse kan det diskuteres, hvilke konsekvenser den »offentligt initierede frivillighed« har for den traditionelle frivillighed.

Der er en udbredt frivillig organisering i Danmark, men spørgsmålet er, om vi i virkeligheden er ved at opleve en afmatning. Norske undersøgelser peger på, at tilvæksten i nye typer af organisationer kan være ved at flade ud (Selle & Øymyr 1995). Selv om der er tale om spekulationer snarere end om sikre iagttagelser, er pointen interessant, idet man samtidig kan notere en udvikling i en ny type interessevaretagelse uden for den traditionelle frivillige sfære. Reformen inden for skole-, daginstitution- og ældreområdet har betydet, at det frivillige arbejde (primært i form af bestyrelsesarbejde) er rykket ind i offentlige institutioner. Der er således opstået en række hybride organisationsformer, hvor grænsedragningen mellem det frivillige og det offentlige er uskarp. Det vil sige, at interessevaretagelse – frem for at ske i regi af en frivillig organisation med et ideelt grundlag – sker afgrænset i forhold til specifikke offentlige institutioner. Denne offentlige frivillighed er kendetegnet ved en tids- og områdemæssig afgrænset politisk interessevaretagelse.

Habermann stiller spørgsmålet på denne måde: Betyder udviklingen, at nogle bruger al deres energi på at opråbe politikerne på bekostning af solidariteten med samfundets svage? Eller betyder det, at selvforvaltningen på nogle områder har afløst velgørenheden? (Habermann m.fl. 1995:25). Medens

der næppe er tvivl om, at brugerinddragelse er en god metode i forhold til udviklingen af den offentlige service og opdragelsen af borgeren til mere aktiv selvforvaltning, vil udviklingen vise, om interessevaretagelse i offentlige organisationer reelt bliver en konkurrence til den interessevaretagelse og generelle frivillige indsats, som sker i de frivillige organisationer. Spørgsmålet er, om der vil ske en generel vækst i antallet af borgere, som udfører en frivillig indsats i frivilligt og offentligt regi, eller om der vil ske en afvandring *fra* de frivillige organisationer *til* det offentlige.

Frem for at se væksten i den frivillige indsats i offentlige organisationer som en konkurrence til den frivillige sektors frivillighed, kan udviklingen tolkes som en generel øget interesse for deltagelse og indflydelse »fra nedenunder«. Men det kan være vigtigt, at de frivillige organisationer forholder sig til den nye bølge af deltagelsesformer og markerer, hvor de frivillige organisationers særlige styrker er. Netop fordi der er tale om deltagelse i relation til en frivillig organisation (frem for en midlertidig deltagelse i relation til en institution), har deltagelsen et længerevarende perspektiv, der som hovedregel bygger på et ideelt grundlag, og potentielt har et bredere mål om samfundsmæssig ansvarlighed.

Den generelle samfundsdiskussion om værdier er på vej væk fra de traditionelle arenaer særligt fra de politiske partier. I stedet flytter den sig over i de frivillige sociale organisationer. Det gør organisationerne til noget helt særligt – og helt særligt attraktivt for mennesker, som ønsker at deltage i diskussionen af værdier og at arbejde på grundlag af dem.

Men spørgsmålet er, om organisationerne markerer deres værdigrundlag nok? Eller om organisationerne bør styrke det værdimæssige grundlag og styrke den værdibaserede debat (jf. i øvrigt Molin & Christensen 1995:14). En profil baseret på et tydeligt værdigrundlag er afgørende, hvis de frivillige sociale organisationer skal vedblive med at være et attraktivt forum for frivillig indsats og interessevaretagelse. Endelig må det forventes, at spørgsmålet om øget brugerinddragelse også vil præge debatten i de frivillige organisationer.

Professionaliseringen og den kritiske modmagt

Et afgørende kendetegn ved den frivillige interessevaretagelse er, at den ofte finder sted i sammenhæng med en produktion af ydelser. Det gælder lige fra rådgivning og vejledning til drift af væresteder og plejehjem.

Det offentlige har i nogen grad øget dets fokus på de frivillige organisationers ydelser. Det er særligt organisationer med høj grad af ansatte medarbejdere, som det offentlige har interesse i at uddelegere opgaver til. En sådan uddelegering sker via kontrakter, og man kan tale om, at en egentlig kontraktkultur er ved at vokse frem (Selle 1996).

Kontraktkulturen kan på forskellig vis få indflydelse på organisationers demokratiske opbygning og praksis.

For det første tydeliggøres en problemstilling, som måske nok altid har været potentielt til stede i organisationerne. Nemlig spørgsmålet om hvordan det er muligt for organisationerne både at varetage interesser for medlemmer og brugere, samtidig med at de producerer ydelser evt. i kontrakt med en offentlig bestiller. For langt de fleste organisationer er der ikke problemer, men i takt med at de frivillige organisationers ydelser i stadigt stigende grad efterspørges, kan det ske på bekostning af den kritiske modmagt.

For det andet kan den øgede fokus på produktion af ydelser føre til forskellige former for professionalisering af organisationen, hvilket ikke er nogen ny problematik (jf. kap.4). Eksempelvis vil kravet til, hvad der kommer ud af en given aktivitet kunne føre til, at der lægges vægt på professionelt lønnet indsats frem for den frivillige. Denne tendens er allerede meget synlig i dag og understøttes af måden, finansieringssystemet fungerer på.

Der kan også ske en professionalisering af måden, hvorpå organisationen drives på. Produktion af ydelser, eksempelvis til offentlige modtagere, kan føre til opbygningen af et egentligt organisationsbureaukrati (Molin & Christensen 1995). Således forskydes fokus fra medlemsdeltagelsen til spørgsmålet om at sikre en effektiv produktion. Molin mener, at spørgsmålet om at *gøre det rigtige* (dvs. det ideelle) fortrænges af spørgsmålet om at *gøre det på den rigtige måde* (dvs. revisionsmæssigt og økonomisk forsvarligt). Alt andet lige er perspektivet for en sådan udvikling en høj grad af centralisering i organisationen.

Det behøver ikke at svække organisationen udadtil, at den har en central styring. Den kan stadig være en effektiv deltager i politikken. Men internt svækkes de demokratiske kanaler og sikringen af, at der er en medbestemmelse fra bund til top, forsvinder. Der sker en betydelig svækkelse af det socialiserende element, dvs. svækkelse af opdragelsen til demokrati og medindflydelse. På sigt er det tænkeligt, at den almindelige opbakning og respekt omkring frivillige organisationer kan aftage, hvis der går på kompromis med det, som er de fleste frivillige organisationers styrke, nemlig den stærke medlemsbaserings.

Hvis produktionen af ydelser sker på bekostning af medlemsdemokratiet og interessevaretagelsen, *kan perspektivet blive, at de frivillige organisationer kommer til at spille en mere afgrænset rolle i demokratiet.*

Decentralisering

Den generelle decentraliseringstendens, hvor opgavevaretagelse og beslutningskompetencer flyttes fra stat til kommune til sektor- eller institutionsniveau eller til lokalområdet, udgør, sammen med det øgede fokus på brugerinvolvering, en af de helt store udfordringer for de frivillige sociale organisationer. I takt med at der etableres råd og nævn, hvor frivillige forventes – og i høj grad selv ønsker – at være repræsenteret, lægges et stort pres på de frivillige organisationer.

Denne udvikling sker samtidig med, at organisationssamfundet i høj grad har fjernet sig fra lokalsamfundet. Det gælder i særlig grad de frivillige sociale organisationer, hvis interessevaretagelse netop sker på tværs af geografiske skel.

En orientering mod de kommunale niveauer kan derfor byde på store udfordringer. Hertil kommer, at der i nogle organisationer er en tendens til centralisering netop som følge af den centrale finansieringsstruktur. De statslige midler udgør stadigvæk en meget stor andel af de frivillige sociale organisationers finansieringsgrundlag (jf. kapitel 18). Derfor er det som oftest i organisationernes centrale niveau, at kompetencer og viden ligger – adskilt fra de decentrale underafdelinger, som kan være mere eller mindre adskilt fra det centrale niveau.

At politikken flytter »nedad« kræver derfor en oprustning af organisationernes lokale niveauer. Spørgsmålet er, om organisationerne er rustet til dette.

Samtidig ses også en anden tendens. Der sker i disse år en udvikling af organisationsformer, som er specifikt rettet mod lokale områder. Det er frivillighedsformidlingerne og selvhjælpsgrupperne. Den nye frivillighed har ofte form af mindre organiseringer med en løsere struktur, rettet indadtil mod gruppens deltagere – eksempelvis som i selvhjælpsgrupperne. Denne type frivillighed retter sig ikke primært mod en medlemsmæssig opbakning eller egentlig politisk interessevaretagelse. Der er dog tegn på, at eksempelvis frivillighedsformidlingerne i stigende grad er ved at koordinere den lokale frivillighed i samarbejde med de »traditionelle« foreninger i området.

Noget kunne derfor tyde på, at vi vil se en todeling i det decentrale organisationssamfund. En udvikling i organiseringer, som ikke har medlemskabet som mål, men som snarere er arbejdsfællesskaber med løsere defineret tilhørsforhold. Dertil vil vi formentlig se en øget aktivitet i de landsdækkende organisationer, rettet mod oprustning af interessevaretagelse på lokalt niveau. Det sidstnævnte kræver imidlertid, at organisationerne prioriterer dette og går aktivt ind i et samarbejde for at udvikle det frivillige arbejde lokalt.

Organisationernes styrker og udfordringer

Interessevaretagelse er en vigtig dimension ved de frivillige sociale organisationers virke. Gennem varetagelse af specifikke gruppers interesse og gennem involvering af medlemmer har de frivillige organisationer gennem tiden opnået en vigtig placering i det danske demokrati. Organisationerne har fået en rolle som forum for opdragelse til demokratisk medborgerskab og som direkte medspillere i politiske beslutningsprocesser.

Det er imidlertid muligt at pege på nogle udfordringer til de frivillige sociale organisationer, som kræver en debat i den frivillige verden, hvis denne placering skal vedligeholdes og måske endda styrkes yderligere.

Særligt den kommunale arena synes at blive rammen for udviklingen i den frivillige sektor. Den generelle decentraliseringstendens udgør sammen med det øgede fokus på brugerinvolvering to af de store udfordringer for de frivillige sociale organisationer.

Andre udfordringer er tendensen til øget professionalisering, som kan berøre nogle af de værdier, som ellers er den frivillige sociale sektors kendetegn, og den øgede differentiering i interessevaretagelsen, som må diskuteres i forhold til de svage samfundsgrupper og deres status i organisationssamfundet (jf. kapitel 14).

Kapitel 7 - Rammerne for samarbejdet mellem det frivillige sociale arbejde og det offentlige

Indledning

Sigtet med dette kapitel er at beskrive de eksisterende lovgivningsmæssige rammer, herunder især i bistandsloven, for samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor.

Siden 80'erne har det offentlige i stigende grad inddraget private initiativer i socialpolitikken med henblik på at etablere et samspil mellem det frivillige sociale arbejde og det offentlige.

I det følgende beskrives nogle centrale områder, hvor der er etableret et samspil mellem den offentlige og den frivillige sektor inden for bistandslovens rammer m.v.

Kapitlet viser endvidere, at der gennem årene er opstillet forskellige modeller for samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor om løsningen af opgaver efter bl.a. bistandsloven. Samarbejdsformerne strækker sig fra de kendte driftsoverenskomster med selvejende institutioner til en række andre og langt mere fleksible aftaleformer.

7.1 Initiativer på centralt plan

Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde

I 1983 nedsatte Socialministeriet *Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde*, hvis formål er at fremme den enkeltes, grupper af borgeres, private foreninger og organisationers mulighed for at deltage i løsningen af opgaver på det sociale område.

Som led heri har Kontaktudvalget til opgave at:

- rådgive socialministeren,
- indsamle information til brug for statslige og kommunale myndigheder samt frivillige organisationer m.fl., herunder påvise barrierer for omstilling på det sociale område,
- fremkomme med forslag til brug for statslige og kommunale myndigheder og frivillige organisationer m.fl.,
- rådgive statslige og kommunale myndigheder og frivillige organisationer m.fl. samt
- iværksætte oplysningsarbejde.

Udvalget består af 26 medlemmer, hvoraf det store flertal repræsenterer de frivillige organisationer inden for følgende områder: Børn, unge og forældre, sygdom og handicap, pensionister og ældre, misbrug, generelle organisationer, rådgivning samt flygtninge, indvandrere og mindretal.

Derudover rummer udvalget bl.a. repræsentanter for den kommunale verden og Socialministeriet.

Center for frivilligt socialt arbejde

Center for frivilligt socialt arbejde blev i begyndelsen af 90'erne etableret som en selvejende institution under Socialministeriet. Centerets formål er at yde støtte og konsulentbistand til frivilligt arbejde inden for det sociale område og at bidrage med viden og metodeudvikling inden for området.

PUF-midlerne

I 1987 blev der afsat 10. mill. kr. til den 1. pulje til støtte af det frivillige sociale arbejde: *Fam-midlerne* (Fattigdoms-midlerne).

I de følgende år blev denne pulje – nu kaldet *PUF* – hvert år forøget med 10 mill. kr. frem til 1992, hvorefter der årligt blev afsat 50 mill. kr. Som led i udmøntningen af satsreguleringspuljen blev der for 1994 yderligere afsat 7,5 mill. kr. og for hvert af årene 1995-1997 10,2 mill. kr. årligt (i alt ca.

60 mill. kr.) til en øget indsats i det frivillige arbejde på det sociale område. De 10,2 mill. kr. er øremærkede til støtte af lokale frivillighedsformidlinger og til samarbejdsmodeller mellem de frivillige foreninger, erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, kommunen og andre i lokalsamfundet om løsningen af udvalgte sociale opgaver. Konkret har disse midler resulteret i oprettelsen af flere *frivillighedsformidlinger* og i etableringen af 10 *modelprojekter* i kommunerne (hvoraf 3 allerede var i gang).

Formålet med PUF-puljen er at støtte det frivillige sociale arbejde, der udføres med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer for socialt truede mennesker, herunder den fattigste del af befolkningen. Støtten gives til initiativer, der styrker den frivillige, sociale indsats samt rådgivnings- og uddannelsesvirksomhed.

Socialministeriet modtager hvert år ca. 1100 ansøgninger fra organisationer, foreninger, frivillige grupperinger m.v. For 1996 er der bevilget PUF-midler til ca. 600 projekter. Midlerne ydes på det frivillige sociale arbejdes egne betingelser. Der stilles således ikke krav om driftsoverenskomster, samarbejdsaftaler m.v.

Aktivering og revalidering

På aktiveringsområdet kan kommunerne indgå aftale med den frivillige sektor om jobtræningspladser.

Herudover kan kontanthjælpsmodtagere i medfør af § 8 i lov om kommunal aktivering deltage i frivillige og ulønnede aktiviteter af samfundsmæssig betydning, eller som anses for at være af betydning for pågældendes uddannelsesmæssige og beskæftigelsesmæssige situation. Kommunalbestyrelsen afgør i hvert enkelt tilfælde, om aktiviteten kan godkendes. Det forudsættes, at aktiviteten sker inden for rammerne af et veldefineret projekt, organisation eller forening.

En statistisk opgørelse viser, at rundt regnet 400-500 »hel-årspersoner« deltager i frivillige og ulønnede aktiviteter af samfundsmæssig betydning som led i aktivering.

Endelig har der i medfør af lovens § 30 været afsat en forsøgspulje til beskæftigelse af kontanthjælpsmodtagere i projekter med kulturelle, sociale og humanitære formål m.v, som er ophørt pr. 31. december 1995.

En evaluering af forsøgspuljen er foretaget af Socialforskningsinstituttet (SFI) i en rapport »Kultur-sociale projekter – evaluering af forsøgspuljen, § 30 i lov om kommunal aktivering.«

Evalueringen viser bl.a., at kommunerne i forbindelse med forsøgspuljen især har prioriteret 2 områder, nemlig projekter inden for det kulturelle og det sociale område, hvoraf sidstnævnte udgør 44 pct.

Forsøgspuljen har medvirket til at skabe nye ideer omkring aktivering og at inddrage nye parter i aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere, især foreninger og organisationer m.v. i lokalsamfundet. Imidlertid involverer kun 6 pct. af projekterne en humanitær/kirkelig forening.

Der peges også på, at der er en række eksempler på, at kultur-sociale projekter kan give deltagerne en bedre livskvalitet, herunder især personer med psykiske problemer, der har vanskeligt ved at

fungere i en social sammenhæng, og samtidig give lokalsamfundet, som aktiviteterne foregår i, en ekstra dimension ved at skabe et miljø for de dele af befolkningen, som mangler et sådant.

For så vidt angår revalideringsområdet antages det, at en del af pladserne i beskyttet beskæftigelse ligger i frivillige, sociale organisationer m.m.

Dag- og klubtilbudsområdet samt døgnområdet for børn og unge

Dag- og klubtilbudsområdet

Ifølge bostandslovens § 69, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn.

Ifølge bostandslovens § 73 a, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen endvidere sørge for, at der er de nødvendige klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge.

7.2 Rammer på det kommunale plan

Det er den enkelte kommune, der – på grundlag af en kommunal politisk beslutning – skønner, hvor mange pladser der skal etableres, og hvordan dagtilbuddene/klubtilbuddene m.v. skal sammensættes af forskellige typer, der supplerer hinanden.

Kommunalbestyrelsen kan opfylde sin forpligtelse efter § 69 enten ved:

1. at oprette kommunale daginstitutioner og kommunal dagpleje (§ 69, stk. 3, og stk. 4),
2. at indgå driftsoverenskomst med selvejende daginstitutioner (§ 69, stk. 3). Private daginstitutioner, som ønsker offentlig medfinansiering, skal organiseres som selvejende daginstitutioner, hvis der modtages mere end 5 børn,
3. at indgå aftale med forældre, virksomheder eller andre om etablering af puljeordninger efter § 70.

Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende opfylde sin forpligtelse efter § 73 a, stk. 1, på de ovenfor nævnte måder (som kommunale eller selvejende institutioner eller som private klubordninger med tilskud på linie med puljeordninger).

Samspillet med den frivillige/private sektor kommer ind i billedet, når kommunerne benytter mulighederne for at indgå driftsoverenskomst med selvejende daginstitutioner og aftaler med private om puljeordninger.

Der er en meget lang tradition for, at organisationer og foreninger står bag etablering og drift af daginstitutioner. Flertallet af de selvejende daginstitutioner er tilknyttet paraplyorganisationer, som har almennyttige og ideelle formål. Selvejende daginstitutioner udgør ca. 1/3 af daginstitutionerne i Danmark. Der er ca. 1.650 selvejende daginstitutioner.

Muligheden for, at kommunerne kan yde tilskud til puljeordninger, blev indført i 1990.

Puljeordninger drives af private. Det kan være forældrekrede, evt. knyttet til et boligområde, privat skole eller andet interessefællesskab. Det kan også være virksomheder, som ønsker at etablere et dagtilbud for de ansattes børn. Pr. januar 1995 findes godt 200 puljeordninger.

For dagtilbudsområdet er bestemmelserne uddybet i Socialministeriets cirkulære nr. 114 af 28. juni 1996 om dagtilbud til børn efter bostandsloven.

I dag skelnes der mellem tre former for klubber: Klubber under folkeoplysningsloven (frivillige), klubber under ungdomsskoleloven (kommunale) og klubber under bostandsloven (kommunale). Før bostandsloven trådte i kraft, var driften af fritids- og ungdomsklubberne primært privat, omend kommunerne kunne supplere, hvis det private initiativ ikke dækkede behovet. I dag er ca. 1/3 af ungdomsklubberne frivillige, men antallet er langsomt stigende.

På det sociale område er bestemmelserne uddybet i Socialministeriets vejledning af 13. juni 1995 om klubtilbud og andre socialpædagogiske fritidstilbud til større børn og unge efter bostandsloven. Ligeledes fremgår det af Socialministeriets vejledninger bl.a., at kommunerne har mulighed for at yde et tilskud til eksempelvis private foreninger med henblik på etablering af dag- og klubtilbud for børn og unge.

Herudover findes der bestemmelser i bl.a. folkeoplysningsloven, hvoraf bl.a. fremgår, at det – inden for nogle meget brede formål og minimumsforpligtelser – er overladt til den enkelte kommune at bestemme, hvor meget den vil bruge på bl.a. foreninger og ungdomsklubber. Det betyder, at tilskuddene til den enkelte aktivitet er bestemt af, hvor mange midler kommunerne afsætter til området. Loven bygger således på et ønske om at afstemme støtten efter lokale behov og ønsker. Endelig skal 5 pct. af den kommunale ramme (fratrullet udgifterne til lokalerefusion) afsættes til nye og tværgående initiativer, væresteder o.lign.

Døgninstitutioner for børn og unge samt familiepleje

Efter bostandslovens § 33, stk. 2, nr. 10, kan kommunalbestyrelsen beslutte at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet, på en døgninstitution, i en plejefamilie eller på andet godkendt opholdssted, som må anses for egnet til at imødekomme barnets eller den unges særlige behov.

Det er amtsrådet, der skal sørge for pladser på døgninstitutioner (§ 96). Døgninstitutioner kan være amtskommunale eller selvejende (private) med driftsoverenskomst med amtskommunen.

Familiepleje og andre godkendte opholdssteder for børn og unge skal godkendes af kommunen (§ 66, stk. 1). Godkendte opholdssteder dækker over en række – indbyrdes forskellige – anbringelsesmuligheder mellem den mere traditionelle familiepleje og den egentlige døgninstitution. Som en særlig type kan nævnes socialpædagogiske skibsprojekter.

Der er en langvarig tradition for, at foreninger kan udøve virksomhed inden for børne- og ungeområdet. Før bostandsloven var plejehjemsforeninger udtrykkeligt nævnt i lovgivningen på området.

Efter de nugældende regler er der ikke noget, der forhindrer, at kommunerne indgår aftale med en plejehjemsforening om samarbejde vedrørende opgaver på børne- og ungeområdet. Der kan ikke tillægges plejehjemsforeningerne kompetence til at træffe afgørelser. Virksomheden udføres på kommunens vegne.

Plejehjemsforeningerne varetager praktiske opgaver i forbindelse med f.eks. etablering af plejeforhold, tilsyn med det anbragte barn, støtte til plejefamilien m.v.

7.3 Målrettede indsatser

De socialt udsatte grupper

Bl.a. ud fra erfaringer med puljepolitikken er der ved 2 lovinitiativer i folketingsåret 94-95 sket nogle omlægninger, der bryder med bistandslovens hidtidige rammer for samspillet og giver mulighed for et øget samspil med den frivillige sektor.

Lov nr. 86 af 8. februar 1995 (Styrkelse af indsatsen for socialt udstødte)

Loven indebærer en ændring af bistandslovens § 105, der bl.a. betyder, at amtsrådet ud over selv at kunne drive § 105-institutioner som forsorgshjem, herberger eller krisecentre eller indgå driftsoverenskomst med selvejende institutioner herom, også kan træffe andre aftaler med selvejende institutioner. Dette medfører, at det beløb, amtsrådet i denne forbindelse måtte yde til driften, er refusionsberettiget (75% fra staten).

Der henvises til Socialministeriets vejledning nr. 43 af 31. marts 1995 om bistandslovens bestemmelser om institutioner m.v. til midlertidigt ophold for personer med særlige sociale vanskeligheder.

Der kom endvidere en ny § 68 b ind i loven, hvor der lægges megen vægt på samarbejdet med frivillige grupperinger, når det drejer sig om drift af væresteder. Her er der ligeledes lukket op for et samarbejde mellem det offentlige og de frivillige på anden vis end gennem det stive driftsoverenskomstsysteem.

Der henvises herom til Socialministeriets vejledning nr. 44 af 31. marts 1995 om bestemmelser i bistandsloven om husvilde m.fl., hvor det bl.a. hedder om driften af væresteder:

»Mens en kommune selv kan drive værestederne m.v. som et kommunalt tilbud, kan en kommune også vælge at træffe aftale om driften med en forening eller en anden gruppering, der ofte arbejder med en bestemt målgruppe. Der er gennem de senere år blevet startet en lang række væresteder landet over, ofte med støtte fra centrale puljemidler. Der ligger derfor et stort erfaringsgrundlag i den frivillige verden for denne type aktiviteter. Det må imidlertid være en forudsætning for at overlade driften til private grupperinger, at der foreligger vedtægtsforhold for aktiviteten, der gælder for selvejende institutioner, og at virksomheden således foregår på »non-profit« basis.

Hvis der træffes aftale med en forening eller lignende om driften, vil det kunne ske i form af egentlig driftsoverenskomst med fuld dækning af driftsudgifterne, men der vil også kunne ydes kommunalt tilskud til delvis dækning af udgifterne eller andre former for kommunal støtte, hvor fritagelse for lokaleleje, udstationering af personale, overdragelse af materiale blot kan være enkelte eksempler på støtte.

Sidstnævnte type af samarbejdsformer vil i mange tilfælde være hensigtsmæssige på dette område, fordi væresteder i frivilligt regi er vel indarbejdet, og fordi brugerne og anden frivillig medhjælp kan være mere tilbøjelig til at søge til sådanne ikke-offentlige tilbud.«

Lov nr. 432 af 14. juni (Amtskommunalt ansvar for stofmisbrugsbehandling)

Loven forudsætter, at amtskommunerne som led i det samlede behandlingsudbud kan træffe aftale

med private institutioner eller foreninger om køb af enkeltpladser og dermed opfylde forpligtelsen efter bistandslovens § 96 til at have det nødvendige antal pladser og mulighed for ambulante behandling på institutioner for voksne stofmisbrugere.

Tidligere havde kommunen alene mulighed for at henvise voksne stofmisbrugere til behandling enten i amtskommunale ungdomscentre (§96), kommunalt godkendte opholdssteder (§ 66) eller til private behandlingsmuligheder. De nye regler har således betydet en ændring af såvel visitationsreglerne som finansieringsreglerne.

Sigtet med bestemmelsen er at lægge op til mere varierede samarbejdsmodeller med større selvbestemmelse for de private institutioner eller foreninger, der dog samtidig betyder, at de private tilbud ikke på forhånd er sikret opgaver og dermed indtægter, men må konkurrere på pris og kvalitet. Herved er der åbnet mulighed for udvikling af behandlingstilbud, som i højere grad er økonomisk tilpasset det konkrete behov, og som kan inddrage brugerne mere aktivt i tilbuddenes behandlingsmæssige og sociale aspekter.

Reglerne er uddybet i *Socialministeriets vejledning af 14. december 1995 om bistandslovens bestemmelser om social indsats for stofmisbrugere*.

Om samarbejdet mellem det offentlige og private institutioner uden driftsoverenskomst anføres bl.a.:

»Det er ikke med denne mulighed hensigten, at driftsoverenskomstsyste­met skal afløses af et entreprisesystem. En sådan udvikling kunne betyde tab af den viden og erfaringer, selvejende institutioner med driftsoverenskomst har opbygget gennem årene. I øvrigt rummer driftsoverenskomstsyste­met også de muligheder for udvikling af differentierede og fleksible tilbud til stofmisbrugere, som især tilskrives de helt private tilbud.«

Om det offentliges tilsyn anføres bl.a.:

»Ved indgåelse af aftaler skal det sikres, at den aftalte behandling er af en kvalitet, som det offentlige og brugerne kan være tjent med. Gennem aftaler, der træffes med de private institutioner, kan man i øvrigt betinge sig en kontrol og et tilsyn, der svarer til, hvad der er gældende inden for driftsoverenskomstsyste­met. Der bør ved aftalerne sikres misbrugerne rettigheder, der svarer til forholdene på offentligt drevne tilbud, herunder at den private institution efterlever samme krav om tavshedspligt og aktindsigt.«

I øvrigt nævnes, »at udvikling af kvalitetssikring ud fra overordnede mål for stofmisbrugsbehandlingen kan udgøre et mere aktivt og direkte instrument end det traditionelle tilsyn«, jf. kapitel 16 om kvalitetsudvikling.

Ældreområdet

Rammerne for samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor er ikke direkte defineret i bistandsloven m.v. Dog indeholder bistandslovens § 79 en formålsbestemmelse, hvorefter døgn­tilbud sammen med kommunens øvrige tilbud om hjælpeforanstaltninger skal skabe rammer, som sikrer den størst mulige brugerindflydelse og medansvar på ældre- og handicapområdet.

Der har på ældreområdet været en lang tradition for et samspil mellem den offentlige og frivillige sektor med henblik på opsøgende og forebyggende arbejde for ældre, bl.a. via pensionistforeninger m.v. Endvidere har man haft en ældrekonsulentordning, hvor 8 ældrekonsulenter i ældreorganisationer har haft til opgave at styrke samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige organisationer og udvikle nye initiativer, og hvor kontakthjælperne bl.a. har været ældregrupper, foreninger, ældreråd, ældrecentre m.v. Ved indførelsen af ældreråd ved lov, jf. nedenfor, bortfaldt grundlaget for denne ordning.

De frivillige foreninger beskæftiger sig med en bred vifte af opgaver – fra informations- og oplysningsvirksomhed og politisk arbejde over fritidsaktiviteter til såkaldte klientrettede aktiviteter, som besøgstjeneste, hjælpe- eller telefonkæder, rådgivning m.v. og drift af værksteder og dag- og døgninstitutioner (ældrecentre, plejehjem m.v.).

Ældre- og klageråd

I de seneste 10 år har der på frivillig basis i hovedparten af kommunerne været etableret ældreråd, som i samarbejde med embedsmænd og politikere har været med til at fastlægge den lokale ældrepolitik.

Ved en ændring af bistandsloven, jf. lov nr. 1114 af 20. december 1995 om oprettelse af ældreråd og af klageråd på hjemmehjælpsområdet, er ældrerådene nu lovfæstede.

I medfør af loven skal ældreråd og klageråd være etableret senest den 1. januar 1997.

Loven er et led i gennemførelsen af de ældrepolitiske målsætninger om, at tilrettelæggelsen af ældreomsorgen skal ske med udgangspunkt i de ældres behov, og at de ældre skal have indflydelse på deres egne forhold.

Et stort antal kommuner har allerede – som nævnt – i større eller mindre udstrækning inddraget de ældre i beslutningsprocesserne. Det er hensigten, at loven skal medvirke til at udbygge disse samarbejdsformer. Ældrerådene skal således rådgive kommunalbestyrelserne i ældrepolitiske spørgsmål, ligesom de skal høres om alle forslag, der vedrører de ældre.

Samarbejdet skal omfatte den samlede ældrepolitik – dvs. både forhold der har betydning for den enkelte i hverdagen og spørgsmål af mere overordnet karakter. Det forudsættes f.eks., at rådene høres om de årlige budgetter, om udbygningsplaner og om forslag til iværksættelse af aktiviteter for de ældre, ligesom det forudsættes, at kommunalbestyrelsen hører ældrerådene i god tid, inden der træffes endelige beslutninger, således at den rådgivende funktion får et reelt indhold.

Lovgivningen om ældreråd indeholder kun »minimums-krav«. Ældrerådene og kommunalbestyrelserne kan tilpasse samarbejdet efter de lokale forhold, således at det går ud over de rammer, der er fastlagt i loven,

For at sikre at alle ældre får mulighed for at få reel indflydelse på – og for at øge interessen for – den lokale ældrepolitik, skal medlemmerne af ældrerådene vælges ved direkte valg. Alle personer, der har fast bopæl i kommunen og som er fyldt 60 år, kan vælges til ældrerådene og deltage i valget. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der afholdes valg mindst hvert 4. år. Reglerne for valgets praktiske tilrettelæggelse i den enkelte kommune fastsættes i et samarbejde med ældrerådene, og

der er derfor også i forbindelse med valghandlingen rige muligheder for at tage hensyn til de lokale forhold.

Endvidere skal der i alle kommuner etableres *klageråd* på hjemmehjælpsområdet. Sigtet er, at de skal følge området og medvirke til, at hjemmehjælpsopgaverne i praksis udføres i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens egne målsætninger.

Klagerådene skal endvidere videreformidle klager over hjemmehjælpen til kommunalbestyrelsen og komme med kritik, forslag til ændringer m.v.

Rådene har ikke kompetence til at omgøre kommunalbestyrelsens afgørelser, men ordningen indebærer, at klagerådene får mulighed for at tage alle spørgsmål på hjemmehjælpsområdet op til vurdering – både spørgsmål, af generel karakter og spørgsmål der har udspring i konkrete sager. Klagerådene kan således beskæftige sig med spørgsmål, der vedrører kommunens tilrettelæggelse af hjemmehjælpsordningen og kommunens udførelse af opgaverne, f.eks. klager over at hjemmehjælperne kommer for sent, og at en hjemmehjælper ikke udfører opgaverne tilfredsstillende.

Ordningen skal endvidere ses i sammenhæng med indførelse af skriftlige afgørelser og brug af visitationsskemaer. Det er hensigten, at kombinationen af disse initiativer skal medvirke til, at der opstår en konstruktiv dialog mellem kommunalbestyrelsen og de ældre i kommunen, og at denne dialog skal medvirke til en positiv udvikling på ældreområdet.

Klagerådene skal bestå af 3 medlemmer udpeget af og blandt medlemmerne af kommunens ældeerråd. 1 medlem udpeges af invalideorganisationerne i kommunen og 2 medlemmer blandt kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det er forudsat, at kommunerne oplyser borgerne om, hvilken hjælp der kan ydes via den kommunale hjemmehjælp og om prioriteringer på dette område. Det skal også ses i sammenhæng med Indenrigsministeriets lovgivning, jf. lov om de kommunale styrelseslove m.v., hvorefter kommunerne har pligt til at oplyse borgerne om indholdet af og *målsætningerne* for de væsentligste kommunale serviceydelser.

Ændringen af bistandsloven og lov om de kommunale styrelseslove m.v. vil samlet medføre, at kommunalbestyrelsen vil/skal tydeliggøre niveau og indhold af serviceydelserne. Denne præcisering/afgrænsning vil således være et af de vigtigste instrumenter til at klargøre afgrænsningerne mellem den hjælp, som det offentlige skal yde og de opgaver, som det offentlige ikke skal påtage sig, og som den enkelte principielt selv må sørge for at løse, evt. med bistand fra netværk, frivillige organisationer, HjemmeService etc.

Forebyggende hjemmebesøg og besøgstjeneste m.v.

Et anden ændring af bistandsloven, som også vil styrke samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige organiseringer, er de forebyggende hjemmebesøg til ældre, jf. lov nr. 1117 af 20. december 1995 om forebyggende hjemmebesøg til ældre m.v.

Loven indebærer, at kommunerne fra 1. juli 1996 skal tilbyde mindst 2 forebyggende hjemmebesøg om året til alle, der er fyldt 80 år, og senest den 1. juli 1998 til alle, der er fyldt 75 år.

Formålet med tilbuddet om hjemmebesøg er at skabe tryghed og trivsel samt at yde råd og vejledning om aktiviteter og støttemuligheder, herunder bl.a. at formidle kontakt til de frivillige organisationer, når der f.eks. er behov for besøgstjeneste, aflastning m.v.

Projekter

Herudover er der igangsat en række projekter. Bl.a. et projekt om udvikling af et landsdækkende netværk af frivillige ældre med henblik på at styrke indsatsen over for de svage og ensomme hjemmeboende ældre og at støtte de ældre i at klare sig selv.

Et andet projekt har som formål at afprøve samspilsmulighederne på lokalt plan mellem professionelle og frivillige i opsøgende og forebyggende virksomhed blandt ældre, som bor i eget hjem med henblik på at bedre livskvaliteten for kommunens ældre.

Endvidere er der med støtte fra Senil Demens Puljen uddannet frivillige med henblik på at aflaste pårørende til senildemente.

Handicapområdet

På handicapområdet er der et løbende og tæt samarbejde med handicaporganisationerne på området, hvor handicaporganisationerne f.eks. i forbindelse med deltagelse i udvalgsarbejde og forskellige former for arbejds- og følgegrupper som regel er repræsenteret ved deres paraplyorganisationer, især De samvirkende Invalideorganisationer. Herudover yder handicaporganisationerne en indsats bl.a. i form af professionel rådgivningsvirksomhed, omsorgsarbejde og etablering af netværk til besøgstjeneste.

Der er imidlertid ikke generelt tale om et nærmere defineret og formaliseret samspil mellem den offentlige og frivillige sektor, når der bortses fra eventuelle lokale initiativer eller aftaler vedrørende f.eks. selvhjælpsgrupper.

Via satspuljemidlerne er der dog givet tilskud til i en forsøgsperiode at støtte driften af en landsdækkende rådgivningsfunktion i regi af Landsforeningen for Bedre Hørelse. Denne funktion varetages i et samarbejde mellem lønnede professionelle og frivillige.

Endvidere kan nævnes, at f.eks. Muskelsvindsfonden, Scleroseforeningen, Gigtforeningen og Dansk Handicap Forbund har ansat egentlige konsulenter, som bl.a. arrangerer konferencer, seminarer, udøver egentlig rådgivningsvirksomhed over for det enkelte medlem samt formidler kontakt til offentlige myndigheder.

Dansk Blindesamfund har bl.a. ansat omsorgskonsulenter, som besøger enkeltpersoner og hjælper dem med forskellige praktiske og personlige ting.

Organisationerne virker ofte i lokalkredse og arrangerer forskellige former for kulturel virksomhed og socialt samvær. Mange organisationer har ulønnede frivillige, som besøger andre medlemmer, som ikke kan komme på gaden eller er ensomme. Desuden arrangeres der selvhjælpsgrupper og interessegrupper i forskelligt omfang.

For så vidt angår forældre til børn med handicap gør mange organisationer et stort arbejde med forskellige former for rådgivning og besøgsvirksomhed for andre i samme situation, ligesom der bl.a. med offentlig støtte arrangeres kurser og weekendophold for forældre og børn.

Sygdomsbekæmpende organisationer

En række sygdomsbekæmpende organisationer f.eks. organisationer inden for AIDS-området, Kræftens Bekæmpelse og Hjerteforeningen har på mange områder et tæt samarbejde med den offentlige sektor i løsningen af de sociale problemer, som ofte opstår for syge og pårørende i forbindelse med de sygdomme, som organisationerne gør en indsats for.

De sygdomsbekæmpende organisationer har typisk et bredt indsatsområde, som omfatter såvel forebyggelse, forskning som patientstøtte. Inden for patientstøttee arbejdet yder disse organisationer professionel rådgivning til patienter, pårørende og efterladte samt støtte til socialt udviklingsarbejde. Herudover står organisationerne for et udstrakt frivilligt socialt arbejde, da det kan være en stor hjælp for sygdomsramte at tale med et menneske, som har været i en lignende situation. Det frivillige sociale arbejde består f.eks. i patientbesøg, oprettelse af selvhjælpsgrupper, besøgstjeneste og bistand til pårørende, som plejer en døende i hjemmet.

Disse organisationer gør endvidere en stor indsats med henblik på at henlede det offentliges opmærksomhed på behovet for sociale ydelser, herunder en forbedring af eksisterende ydelser til målgruppen, samt nye indsatsområder.

De sociale koordinationsudvalg

Som følge af vedtagelsen af lov nr. 448 af 1. juni 1994 kan en kommune søge socialministeren om at få tilladelse til at træffe afgørelse i alle sager om førtidspension m.v. Tilladelsen er betinget af, at kommunen – evt. i samarbejde med andre kommuner – nedsætter et socialt koordinationsudvalg. Loven trådte i kraft den 1. juli 1994.

Pr. 1. december 1996 har 26 kommuner søgt om og fået tillagt den fulde tilkendelseskompetence i førtidspensionssager m.v.

Sigtet med udvalget er at skabe baggrund for koordination, fælles ansvarlighed og udvikling i mulighederne for forebyggende indsats for personer, der er betinget arbejdsdygtige. Udvalget skal bl.a. følge sagsbehandlings- og afgørelsespraksis vedrørende opfølgning af sygedagpenge, kontanthjælp, aktivering, revalidering samt førtidspension med henblik på rådgivning af kommunalbestyrelsen, herunder forelægge handleplaner og -forslag for kommunalbestyrelsen om sagstilrettelæggelsen og sagsbehandlingen. Udvalget skal herudover årligt afgive en samlet redegørelse til kommunalbestyrelsen.

Ved sammensætningen af de kommunale koordinationsudvalg er der lagt vægt på, at de parter, der repræsenteres i udvalget, har mulighed for at yde en effektiv og reel arbejdsindsats på førtidspensionsområdet m.v. – ikke mindst med hensyn til at begrænse antallet af førtidspensionssager og fremskaffe arbejdspladser til betinget arbejdsdygtige.

Udvalget er sammensat af 1 medlem valgt blandt kommunalbestyrelsens medlemmer og 5 medlemmer efter indstilling fra henholdsvis LO, DA, Praktiserende Lægers Organisation (PLO), De samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Under Den Sociale Ankestyrelse er der nedsat et *centralt rådgivende udvalg (Det centrale koordinationsudvalg)*. Udvalget består af 8 medlemmer, udpeget efter indstilling fra LO, DA, De Samvirkende Invalideorganisationer, Kommunernes Landsforening, Sundhedsministeriet, Statsamtsmandsforeningen, Direktoratet for Social Sikring og Bistand og Den Sociale Ankestyrelse (formand).

Udvalget skal følge udviklingen på de områder, som de kommunale sociale koordinationsudvalg skal beskæftige sig med. Udvalget skal derfor have tilsendt de kommunale udvalgs årsredegørelser. Endvidere skal udvalget virke som støtte for Ankestyrelsens vejledningsvirksomhed over for kommuner og sociale nævn og kan uafhængigt af Ankestyrelsen øvrige virksomhed afgive udtalelser om generelle socialpolitiske spørgsmål, der relaterer sig til udvalgenes virksomhed. Formålet hermed er bl.a. at sikre en idé- og erfaringsudveksling mellem de kommunale udvalg og mellem det lokale og centrale niveau.

7.4 De hidtidige rammer i bistandsloven for samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige sociale organisationer

Som nævnt tidligere er der i bistandsloven gennem årene opstillet forskellige modeller for amters og kommuners samarbejde med ikke-offentlige kredse om løsning af opgaver efter loven.

For så vidt angår drift af institutioner, som benyttes af det offentlige, har lovens gennemgående hovedregel været indgåelse af *driftsoverenskomst med selvejende institutioner*.

Selvejende institution betyder, at institutionens kapital er henlagt til fremme af et bestemt formål, idet der ikke gives en bestemt person eller personkreds en retsstilling, der svarer til en ejers eller en medejers stilling. Der stilles derudover forskellige krav til vedtægterne for selvejende institutioner om bestyrelsens sammensætning og arbejdsform samt til budgetlægning, regnskabsførelse og revision.

Driftsoverenskomstbegræbet indebærer, at den selvejende institution er til rådighed for det offentlige mod, at amt/kommune betaler institutionen de derved forbundne udgifter til institutionens drift. Det indebærer endvidere, at alle vigtigere beslutninger skal godkendes af amt/kommune, herunder ansættelse og afskedigelse af leder og revisor, samt at institutionen følger de overenskomster, der gælder for personalet på tilsvarende offentlige institutioner.

Endvidere opererer bistandsloven med *godkendelsesbegræbet* i forbindelse med formidlet døgnophold (§ 66), hvor anbringelsesstedet dels underkastes en mere generel vurdering af egnethed med hensyn til fysiske rammer og socialpædagogisk indhold, dels finansieres gennem aflønning, kost m.v. for den enkelte bruger. Der skal ikke lægges samme kriterier til grund som ved indgåelse af driftsoverenskomst. Organisationsformen er ikke afgørende, men et opholdssted skal være en selvstændig juridisk enhed med særskilt økonomi og regler for beslutningskompetence, revision og budgettering. Der skal endvidere være regler om anvendelse af kapitalen i tilfælde af nedlæggelse.

Udviklingen har i de senere år medført, at opholdsstederne størrelses- og indholdsmæssigt mere og mere er kommet til at ligne døgninstitutioner.

Senest er der i bistandsloven indført nogle bestemmelser, som i videre udstrækning giver mulighed for samarbejde med frivillige kredse uden anvendelse af driftsoverenskomstformen og uden krav til organisationsformen.

Der er således mulighed for at indgå *anden aftale* end driftsoverenskomst med private institutioner eller foreninger, som varetager opgaver med stofmisbrugsbehandling (§ 96, stk. 4), ligesom der kan indgås anden aftale med selvejende institutioner for hjemløse (§ 105, stk. 2). Endelig kan der indgås anden aftale end driftsoverenskomst med foreninger, organisationer m.v. eller andre private kredse om drift af være- og omsorgssteder for personer med særlige sociale vanskeligheder (§ 68 b, stk. 4).

Der er i forbindelse med disse aftaler ikke forudsat særlige krav til indseende med driften af tilbuddene, der i overensstemmelse med praksis før lovfæstelsen af tilbuddene forudsættes at kunne foregå fra former med driftsoverenskomstlignende forhold til løsere aftaleforhold, f.eks. ved betaling for enkeltpladser eller efter »pengepose-princippet«. Der er specielt vedrørende behandling for stofmisbrug lagt vægt på, at aftalerne sikrer, at den aftalte behandling er af en kvalitet, som det offentlige og brugerne kan være tjent med.

I fortsættelse heraf har Amtsrådsforeningen på stofmisbrugsområdet taget initiativ til udarbejdelsen af en landsdækkende institutionsoversigt ud fra fælles kriterier over såvel offentlig som private behandlingsinstitutioner. Sigtet med oversigten er at skabe et mere ensartet overblik over behandlingsinstitutionerne, der giver amterne mulighed for at sikre kvalitet i relation til behandling og økonomi.

Herudover kan en kommune give tilskud til private, f.eks. en gruppe forældre eller en virksomhed, der ønsker at drive en privat pasningsordning (§ 70). Tilskuddet fastsættes som et tilskud pr. barn optaget i ordningen.

Den enkelte ordning hviler på en konkret aftale mellem initiativtagerne og kommunen. Der kan ikke ved aftalen fraviges fra de almindelige regler for de kommunale dagtilbud om kommunens tilsyn og fastsættelse af forældrebetalingen. Som udgangspunkt er ordningerne omfattet af den centrale pladsanvisning i kommunerne, men som led i aftalen kan der fastlægges andre optagelseskriterier.

7.5 Rapport fra udvalget om bistandslovens serviceydelser m.v.

Et udvalg om bistandslovens serviceydelser m.v. har i september 1996 udarbejdet en rapport, som bl.a. indeholder udkast til et forslag til Lov om social service.

Udkastet indeholder bl.a. forslag om at videreføre bistandslovens princip om delegation af en række opgaver med relation til institutionsdriften.

Af de almindelige bemærkninger fremgår bl.a., at der er behov for, at kommuner og amtskommuner ud fra lokale forhold kan inddrage selvejende institutioner, foreninger, organisationer m.v. eller andre private kredse i opgavevaretagelsen. Derfor tilsigter udkastet bl.a. at skabe en større

fleksibilitet og frihedsgrader i den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse, herunder i tilrettelæggelsen af opgavernes løsning.

Udkastet åbner derfor mulighed for, at amtsråd og kommunalbestyrelse kan indgå aftale, hvorefter kommunalbestyrelse og amtsråd kan overlade sine beføjelser til selvejende institutioner, foreninger, organisationer eller andre private kredse. Som udgangspunkt stilles der ikke krav om en bestemt organisationsform. Det gælder dog ikke dagtilbudsområdet, hvor kravet om, at private institutioner skal være selvejende, opretholdes, med mindre der er tale om ordninger efter bistandslovens § 70. Det er således overladt til kommunalbestyrelse eller amtsråd at afgøre, hvorledes opgaveløsningen mest hensigtsmæssigt kan organiseres.

Den større frihed i opgavevaretagelsen kan bl.a. bruges til at inddrage de frivillige organisationer. Af bemærkningerne fremgår således, at det frivillige sociale arbejde er en væsentlig aktør i fornyelsen af velfærdssamfundet, fordi det rummer et socialt engagement, en evne til at opbygge fællesskaber og en anderledes ageren end det offentlige. Det fremgår endvidere, at et øget samspil med de frivillige kræfter skal ske med respekt for det frivilliges egenart og styrke, og at det frivillige sociale arbejde ikke bare er et supplement til den offentlige indsats, men har en selvstændig betydning i velfærdssamfundet.

Overdragelsen af opgaver forudsætter imidlertid, at der i hvert enkelt tilfælde indgås aftale mellem kommunalbestyrelsen eller amtsrådet og den private institution eller lign. I en sådan aftale fastlægges omfanget og karakteren af den givne aktivitet. Bl.a. hvilke beføjelser der delegeres – så som f.eks. visitation og opkrævning af betaling – herunder hvilke forpligtelser den private organisation skal opfylde, f.eks. opfyldelse af forvaltningslovens regler.

Udkastet åbner endvidere mulighed for, at den enkelte kommune kan aftale med en eller flere frivillige organisationer at indgå i rådgivningsarbejdet.

Kapitel 8 - De frivillige organisationers samarbejde i praksis med kommuner og amter

Dette kapitel belyser de eksisterende samarbejds- og integrationsformer mellem det offentlige og de frivillige organisationer og de faktorer, der i praksis øver indflydelse på samarbejdet.

8.1 Hvilke faktorer har indflydelse på samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige sociale organisationer

Opgavens karakter og den kommunale sammenhæng, den indgår i, har betydning for de frivillige organisationers handlerum og autonomi.

Af betydning er f.eks.,

- om der er faste statslige normer (f.eks. døgninstitutioner for børn og unge) eller flydende normer (f.eks. behandling af narkomaner),

- om opgaven er vigtig for en samfundsmæssig (lige og retfærdig) fordeling af goder (f.eks. ældrepleje), eller der er tale om legitime snævre lokale behov (f.eks. kvindekrisecentre og selvhjælpsgrupper).

Alt andet lige giver de sidstnævnte typer af opgaver i de ovennævnte eksempler større frihedsgrader.

Decentralisering og rammestyring medvirker – i modsætning til regelstyring – formentlig også til at give organisationerne større selvstændighed.

Det forhold, at kommunerne er hovedansvarlige for servicen på det sociale område betyder, at de frivillige organisationer kan opleve vidt forskellige rammer, afhængigt af den enkelte kommunes tradition for frivilligt socialt arbejde, den politiske kultur, de politiske prioriteringer og økonomiske forhold.

Tilsyneladende dominerer 2 modeller i kommunerne. 1) Hvem er bedst til hvad-modellen: arbejdsdelingen udspringer af bevidste valg, baseret på gensidigt kendskab og dialog. 2) To-kultursmodellen: De 2 sektorer lever hver deres liv, og arbejdsdelingen udspringer af ureflekterede, historisk betingede grænser. Meget tyder på, at den sidste model er den mest dominerende (Kommuneprofiler).

Af betydning er også den samspilsrelation, der er etableret.

Der kan således sondres mellem 4 idealtypiske samspilsrelationer (se fodnote 3):

1) *Entreprenør-relationen*: Betegner en tæt og ofte detaljeret forhandlet position for den frivillige organisation med kontraktligt specificerede arbejdsopgaver. I det omfang en organisation hovedsageligt baserer sine aktiviteter (og overlevelse) på sådanne formaliserede samarbejdsaftaler med det offentlige, er det sandsynligt, at organisationen udvikler sig i retning af en slags serviceenhed, der er integreret i det offentlige velfærdssystem. En sådan dominerende servicerolle vil med stor sandsynlighed overskygge andre og mere kritiske roller. Et eksempel på sådanne organisationer kan bl.a. være de relativt store og ældre organisationer på bl.a. børneområdet.

2) *Den kritisk samarbejdende*: Betegner et tæt samarbejde, men i modsætning til entreprenørrelationen har den frivillige organisation større frihedsgrader i arbejdsopgaverne, et større kritisk potentiale og dermed større påvirkningskraft i forhold til offentlige samarbejdspartnere. Den større autonomi kan være resultat af offentlig støtte på særligt frie vilkår, ofte tilskud uden detaljerede forpligtelser, og/eller en særlig organisationel forpligtelse over for værdier, som historisk forbindes med frivillig organisering på det sociale område, f.eks. medmenneskelighed og solidaritet. Et eksempel er bl.a. nogle af de kirkelige og humanitære organisationer.

Både 1) og 2) er præget af åbne og brede målgruppedefinitioner og til dels professionaliserede problemforståelser og menneskesyn, hvilket bringer dem i tæt overensstemmelse med herskende socialpolitiske idealer. Pkt. 1 dog mere end pkt. 2. Men begge indgår ofte i tætte politiske relationer med det offentlige, er tæt på beslutningsprocesserne og indgår i lokalt politik-formulerende netværk med påvirkningskraft over for den kommunale politiske og administrative ledelse.

3) *Den autonome*: Illustrerer organisatorisk uafhængighed (ofte private foreninger), lav intern formaliserings- og bureaukratiseringsgrad, stor grad af frihed i opgaveløsningen samt en mindre intensiv kontakt til det offentlige. Et eksempel herpå er bl.a. selvhjælpsorganiseringer.

4) *Den lukkede, selv-legitimerede*: Karakteriserer en relativ lukkethed om egne fortolkninger og forståelser af f.eks. sociale problemer og deres løsninger, samt en relativ lukkethed omkring egen rolleforståelse. Det betyder, at organisationerne afkobler sig i forhold til (den offentlige) omverden. De befinder sig da i en marginal position, hvor selv-legitimeringen dominerer den organisationelle identitet. Eksempelvis kan nævnes nogle af de gamle afholdsbevægelser og nogle foreninger med et religiøst islæt.

Af disse idealtypiske samspilsrelationer fremgår således, at også organisationens størrelse, alder og målgruppe spiller en afgørende rolle for, hvilke typer af samarbejde organisationen etablerer med det offentlige.

Præmisserne for samarbejdsaftalen har imidlertid også betydning

F.eks. er det afgørende, om der er tale om *offentlig støtte* til institutionsdrift eller om *andre former for tilskud*. Generelt fremmer institutionsdrift en såkaldt »integrationsdoktrin«. Frivillig drift på områder, hvor der er et offentligt ansvar, skal ske på betingelser, der svarer til offentlig drift (f.eks. børnehaver, plejehjem o.lign.) Her indtager de frivillige organisationer i overvejende grad en rolle som *serviceproducent* i forhold til en allerede fastlagt offentlig politik.

Af betydning er også, om samarbejdet har form af *driftsoverenskomster* eller *kontrakter*, hvor sidstnævnte generelt er mere bindende. Hvor driftsoverenskomsterne bestemmer normeringer, men giver en vis metodefrihed, fastlægger kontrakter ikke alene normeringer, men også ydelser og udførelse (metode og produkt). Når kontrakter generelt er mere bindende, er det muligvis, fordi der er tale om en nyere samarbejdsform, hvor driftsoverenskomster ofte er baseret på lovgrundlag (stammer fra en periode med minimal offentlig interesse for samarbejde med de frivillige organisationer.) Formentlig er udliciteringer i højere grad baseret på effektivitetstankegang med standardiserede krav og skærpet kontrol, fordi der i disse situationer er meget mere fokus på det frivillige-offentlige samspil. Men disse moderne ledelsesidealer vil ofte komme i strid med den bredere medlemskreds' normer og værdier.

Afgørende for frihedsgraderne er også, om der er tale om et *komplementært tilbud* eller om et *konkurrerende tilbud*. I den 1. situation har det offentlige alene ansvaret, men den frivillige velfærdsproducent har kompetencen, og der er ingen offentlige alternativer. Som eksempel kan nævnes Dansk Flygtningehjælp for så vidt angår modtagelsen af flygtninge og Kræftens Bekæmpelse for så vidt angår patientstøtte. I den anden situation har det offentlige såvel ansvaret som kompetencen samt alternativer. Som eks. kan nævnes børnehaver og døgninstitutioner. Komplementære kompetencer giver de frivillige organisationer bedre muligheder for at handle strategisk (og dermed bevare uafhængigheden), fordi der opstår en slags gensidig afhængighed. Det offentlige har brug for dem, hvilket de frivillige organisationer i forhandlingsfasen kan benytte til at opnå gunstig position.

Kendetegnende er også, at partnerskaber mellem det offentlige og de frivillige sociale organisationer ofte opstår på områder, hvor der ikke er den fornødne tiltro til den offentlige indsats. Eksempelvis arbejde med de mindst privilegerede grupper, hvor det frivillige har tillid fra brugerne

og befolkningen i almindelighed og områder, hvor der hersker usikkerhed og tvetydighed om rigtige løsninger. Eksempelvis narkoområdet, hvor der er et stort spillerum for private løsninger, selv om der er offentlige alternativer.

Af betydning er endelig også, hvordan *organisationerne bruger deres handlingsrum*, samt hvordan de opfatter sig selv. Her er ikke mindst konflikten mellem rollen som interessevaretager og velfærdsproducent central. En organisation kan have svært ved at varetage begge roller, og er der splid mellem de 2 roller, kan det skabe en dårlig position. F.eks. kan der opstå konflikter i de tilfælde, hvor de frivillige organisationer driver alternative institutioner, rådgivninger m.v. og samtidig optræder som advokat for brugerne.

Afgørende er også, om organisationen kan håndtere *interne spændinger*: f.eks. et kristent værdigrundlag, der slår igennem i en bestemt organisations ansættelsespolitik og evt. krav fra det offentlige om ansættelse af særligt professionelt personale. Sidstnævnte kan betyde en bevægelse væk fra det oprindelige værdigrundlag til offentlige normer og standarder. En løsning kan være en organisatorisk opsplitning mellem den service-udførende del og medlemsdelen. Problemet er imidlertid, hvordan der kan etableres den fornødne sammenhæng. Konflikten kan skabe »skizofreni«, eller at tyngdepunktet skubber sig mod den serviceudførende del, hvor ressourcerne kommer fra.

Generelt resulterer det stigende samarbejde/integration i følgende typer af ansvarlighed:

- 1) *Økonomisk ansvarlighed*, dvs. at pengene skal bruges til det, det er bevilget til.
- 2) *Procesansvarlighed*, dvs. at organisationen skal følge procedurer i arbejdet, som er acceptable for både organisation og arbejdsgiver (omkring registrering, statistik, rapportering, åbningstider, normering etc.)
- 3) *Programansvarlighed*: dvs. at organisationen skal kunne dokumentere arbejdets kvalitet.
- 4) *Prioriteringsansvarlighed*: dvs. at organisationen skal kunne overbevise om, at den bruger ressourcerne rigtigt.

Disse typer af ansvarlighed kan gøres gældende fra forskellige interessenter: det offentlige, private donorer, medlemskredsen, brugere, ansatte, frivillige etc.

I praksis kan der være forskel på, hvem den frivillige organisation føler sig (og reelt er) forpligtet overfor, samt på hvilken måde. Jo mindre formaliseret samarbejdsaftale/projekt, jo større frihed har organisationen til at fastlægge kriterier for, hvordan den kan leve op til ønskede ansvarlighedsnormer. Det giver et stort spillerum, men også vanskelighed med at fastslå, hvornår ansvarlighedskriteriet er overskredet. Generelt opleves økonomisk- og procesansvarlighed som mindre konfliktfyldt end program- og prioriteringsansvarlighed.

Ser man på *selve aftaleforholdet* i forbindelse med de mere formaliserede former for aftaler – kontrakter, overenskomster, projektbevillinger eller andre former for skriftlig aftale – er der også her en række forhold, der har betydning, f.eks.:

- hvem der har *visitationsretten* – det offentlige eller organisationen,

- hvordan ledelse/personale *ansættes og afskediges* (defacto kommunal ansættelse eller principiel godkendelse fra kommunens side af f.eks. bestyrelsens beslutning),
- *frister og forhold omkring opsigelse* af aftalen (Lange frister er bedst for den frivillige organisation, korte for det offentlige),
- retten/pligten til at føre institutionens *regnskab* – organisationen eller det offentlige. *Tidligere* var det *almindeligt*, at organisationen førte regnskabet mod et administrationsgebyr på 2-4 pct. Administrationsgebyret var med til at opretholde organisationens infrastruktur, sikre kontakt og et vist identitetsfællesskab mellem centrale dele af organisationen og institutioner. *I dag* er det *ofte* kommunen/amt, der fører regnskab,
- hvilke rammer der er i aftalen for at *opdyrke andre/nye/alternative aktiviteter* end de i aftalen specificerede,
- *hvem aftalen er indgået med* – kommune/amt/staten. Sidstnævnte opleves mest liberal,
- *krav til regnskab, revision, personalekompetencer, rapportering, registrering, statistik etc.* Om det offentlige er repræsenteret i bestyrelsen. De formelle forhold er imidlertid ikke altid afgørende. Konflikterne opstår især, når det offentlige forsøger at påvirke indholdet. Samtidig oplever især små, uformelle og ubureaukratiske organisationer, at det kan være svært at leve op til meget formaliserede krav.

Kapitel 9 - Det frivillige sociale arbejde internationalt set

Indledning

Øget internationalisering er et forhold, som i stigende grad må inddrages i diskussioner om udviklingen af vores velfærdssamfund. Set i forhold til det frivillige sociale arbejde er spørgsmålet bl.a., om vi på sigt vil se en hvis grad af tilnærmelse i måden, frivillige organisationer indgår i velfærdssystemerne på. Endvidere er spørgsmålet, om og/eller hvordan, vi kan bruge hinandens erfaringer; er der særlige initiativer eller udviklingstræk, som kan perspektivere den danske udvikling?

Det kan konstateres, at frivilligt socialt arbejde de seneste 10-15 år er blevet et markant politisk tema i hele Vesteuropa (Center for frivilligt arbejde, 1996). Diskussionerne vedrører både det konkrete indhold af det sociale arbejde, som sker i de frivillige organisationer, og den mere overordnede rolle, den frivillige sektor kan og bør spille i de europæiske samfund.

I det følgende vil vi med udgangspunkt i »Det frivillige sociale arbejde i Europa« (Center for frivilligt socialt arbejde, 1996) samt undersøgelsen »A New Civic Europe?«, foretaget af the Volunteer Centre i England i 1995, se lidt nærmere på, hvilken rolle den frivillige sektor har i de europæiske velfærdssamfund. Det vil sige, hvilke rammer de frivillige organisationer har for deres aktiviteter, og dermed hvilken overordnet placering den frivillige sociale sektor har i det enkelte land (se fodnote 4).

Desuden vil erfaringer fra USA blive inddraget. De frivillige sociale organisationer i USA er meget forskellige fra de europæiske, men kan give et perspektiv for udviklingen af den europæiske frivillighed.

9.1 Definition af frivilligt socialt arbejde i Europa

For en bredere diskussion af frivilligt arbejde er det vigtigt at være opmærksom på, at de enkelte landes definition af frivilligt arbejde kan variere en del. Medens man i Europa generelt vægter det frivillige aspekt i beskrivelser af det frivillige arbejde, er den frivillige sektor i USA primært karakteriseret ved sin status som ikke-offentlig – jf. navnet: Non-Governmental Organizations (NGO's).

I USA er der på The John Hopkins University igangsat et ambitiøst forskningsprojekt om frivilligt socialt arbejde i verden. Projektet baserer sig på amerikanske definitioner, hvilket derfor kan komme til at præge måden, frivillige organisationer anskues på i internationale sammenhænge i fremtiden (Salamon & Anheier, 1994).

I Europa synes der at være en udbredt enighed om en grundlæggende forståelse af frivilligt arbejde som: *En aktivitet eller et arbejde foretaget frivilligt (uden tvang), udført til fordel for andre (ud over familien) uden betaling andet end eventuelle mindre godtgørelser eller mindre honorarer.* Herudover kan forståelsen af frivilligt arbejde variere fra land til land, hvorfor det kan være vanskeligt at foretage direkte sammenligninger landene imellem. Der kan dog alligevel være grund til at se på omfanget og typen af det frivillige arbejde for forskellige lande for herigennem at søge at danne et billede af det frivillige arbejde i Europa.

9.2 Facts om antal og typer af den frivillige indsats

I en undersøgelse af den *individuelle* frivillige indsats i ni europæiske lande: Fransk-Belgien, Bulgarien, Danmark, England, Irland, Holland, Slovakiet, Sverige samt Tyskland, fremgår det, at ud af en samlet population på cirka 200 millioner mennesker har omkring 40 millioner været frivillige inden for det seneste år. Den gennemsnitlige pct. ligger på 27.

Der er en del variation mellem de enkelte lande. Således er den højeste andel af aktive at finde i Holland, Sverige, England og Belgien med henholdsvis 38, 36, 34 og 32 pct. aktive, medens Slovakiet, Tyskland og Bulgarien ligger i bunden med henholdsvis kun 12, 18 og 19 pct. aktive. Det tilsvarende tal for Danmark er 28 pct.

Grupperer man de frivillige efter *alder*, er det samlede billede det samme som for Danmark alene. For alle landene gælder det, at der er en nogenlunde jævn fordeling af frivillige på de forskellige aldersgrupper, med en lille overvægt af antallet af 35-54 årige og med et fald i antallet af frivillige over 65 år. Kun i Bulgarien og Slovakiet er der tendens til en højere andel af frivillige over 65 år.

Ser man på, hvilke *typer af organisationer* den samlede frivillige indsats udføres i, er 74 pct. af det frivillige arbejde udført i en frivillig organisation. Til sammenligning er procentandelen en del højere i både Danmark og Sverige, hvor henholdsvis 84 og 89 pct. af det frivillige arbejde udføres i frivillige (ikke-offentlige) organisationer. I Belgien er det f.eks. kun 56 pct. af den frivillige indsats, der foregår i en frivillig organisation, mens hele 20 pct. foregår i en offentlig organisation.

Ser man på *den samlede frivillige sektor*, er den i høj grad domineret af frivillige inden for idrætsområdet, og mindre af frivillige inden for social- og sundhedsområdet. Dette billede gælder specielt for Danmark og Sverige, hvor det blot er henholdsvis 13 og 15 pct., der er frivillige inden

for dette område. I Irland, Tyskland og England er billedet et andet. Her er det henholdsvis 29, 34 og 35 pct., der er frivillige inden for social- og sundhedsområdet.

Der er endvidere en vis forskel på, hvad det er for en *type af frivilligt arbejde*, der udføres i de forskellige europæiske lande. I Danmark er den mest almindelige aktivitet bestyrelsesarbejde, efterfulgt af administrativt arbejde (henholdsvis 46 og 32 pct. af de frivillige har udført disse opgavetyper). Dette er langt over de øvrige europæiske lande, der sammenlagt har henholdsvis 26 og 13 pct. af frivillige, der har udført disse opgaver. Den mest almindelige aktivitet i f.eks. England og Irland er pengeindsamling (fundraising), hvor 51 pct. udførte denne opgave. I Danmark er der blot 20 pct., der udfører denne opgavetype.

Når man ser på, *hvordan man bliver frivillig*, er det samlede billede af de ni lande, at det mest hyppige er at blive rekrutteret via familie og venner. Dernæst er de hyppigst nævnte årsager i nævnte rækkefølge: medlemskab af eller tilknytning til den organisation, der udbyder den pågældende aktivitet, via kirken eller en religiøs organisation og gennem arbejdspladsen. Der er dog en større variation, når man ser særskilt på de enkelte lande. Selvom familie og venner er den hyppigste rekrutteringsmetode i alle landene, svinger procentandelen fra 33 i Bulgarien til 55 i Irland og 53 pct. i Danmark. Ligeledes er der stor variation, i hvilken betydning kirken og de religiøse organisationer spiller med hensyn til rekruttering. I Belgien er hele 30 pct. blevet frivillige ad denne vej, mens det tilsvarende tal for Danmark er på bare 3 pct., og Sverige ligger lidt højere med 9 pct.

Hvad er så *holdningen* til det frivillige arbejde i de forskellige europæiske lande? Svarene fra Eurovol-undersøgelsen viser store holdningsforskelle de enkelte lande imellem. Til tesen om at »*en frivillig indsats bidrager med noget særligt i forhold til en lønnet professionel indsats*«, er gennemsnitlig 49 pct. af de adspurgte enige, 28 pct. er uenige, og 23 pct. svarer »ved ikke«. Ses der på de enkelte lande ligger Danmark højt med 82 pct., der er enige, mens det f.eks. i Holland og Slovakiet kun er henholdsvis 37 og 39 pct., der er enige.

Der er ligeledes stor forskel på de enkelte landes holdning til tesen om, at »*frivilligt arbejde er en trussel mod lønnet arbejde og bliver brugt til at nedbringe de offentlige udgifter*«. Tyskland er det land, der erklærer sig mest enig i udsagnet med en procentandel på 56. I Danmark og Sverige er det blot henholdsvis 22 og 10 pct., der mener, tesen er rigtig, mens henholdsvis 70 og 80 pct. svarer, at de ikke er enige i udsagnet.

På udsagnet om, at »*en frivillig indsats giver borgerne en aktiv rolle i et demokratisk samfund*«, er sammenlagt 57 pct. enige, mens kun 22 pct. er uenige. I Holland og Sverige er der en forholdsvis stor enighed i udsagnet, henholdsvis 73 og 74 pct., og i Slovakiet er lidt færre overbevist om frivillighedens demokratiske potentiale. Danmark ligger højt med 85 pct., der er enige (se fodnote 5).

På det *organisatoriske niveau* sammenlignes bl.a. organisationernes *målgrupper*. Her gælder det generelt for alle landene, at børn, familier og ældre er de største målgrupper. De *ældre* er den målgruppe, der i rangordning forekommer oftest i Irland, Holland, Sverige og England. De *unge* er den målgruppe, der er mest i fokus for organisationer i Bulgarien, Belgien, Frankrig og Danmark (hvor det i Danmark inkluderer gruppen børn og familier). Mens Danmark har fysisk og psykisk syge og handicappede som den anden mest nævnte målgruppe, er denne gruppe ikke særlig højt rangeret i Tyskland, Belgien og Frankrig.

Ser man på, hvilke *aktiviteter* organisationerne oftest varetager, er variationen mellem de enkelte lande så stor, at det er svært at give et generelt billede. Der er dog én aktivitet, der er højt rangeret for flertallet af landene, nemlig information og rådgivning.

Generelt er der ingen eller kun meget få *ansatte* i de frivillige organisationer i Europa. Belgien og Tyskland har den største andel af ansatte, medens mere end 2/3 af de irske, slovakiske og svenske organisationer ikke har nogen fuldtidsansatte. I Belgien, Holland og England findes der, ligesom i Danmark, en del organisationer, der har mere end 10 ansatte, men det er alle store, landsdækkende organisationer. Det er vanskeligt herudfra at konkludere, hvorvidt den frivillige sektor er ved at blive professionaliseret. En opgørelse af andelen af professionelle i forhold til frivillige er netop meget følsom over for variationer i definitionen af, hvornår en organisation anses for at være en frivillig organisation.

Frivilligt arbejde er et generelt fænomen i samtlige de undersøgte lande. Gennemsnitligt deltager mere end 1/4 af befolkningen over 15 år i frivilligt arbejde. Men der er stor variation – fra 10 pct. i Slovakiet til 40 pct. i Sverige og Holland.

Undersøgelsen viser først og fremmest, at der er store forskelle på den placering, det frivillige arbejde og de frivillige organisationer har i de europæiske lande. Forskellene kan især forklares ud fra variationen i sociale, økonomiske, kulturelle og politiske faktorer.

9.3 Faktorer for udviklingen af det frivillige sociale arbejde i Europa

I dette afsnit ser vi på nogle af de faktorer, som særligt har påvirket udviklingen af det frivillige arbejde i Europa, og som derfor kan medvirke til at forklare forskellene landene imellem:

Kirkens betydning for det frivillige sociale arbejde i Europa

Meget frivilligt arbejde har afsæt i religion. Religionen har haft en betydning for den individuelle motivation og for udviklingen af specifikke organisationstyper. Den religiøse forpligtelse har motiveret mennesker til at udøve omsorgsarbejde over for mennesker uden for deres egen familie, medens kirken mange steder har etableret de organisatoriske rammer for dette arbejde. Denne religiøse tradition for frivilligt arbejde kan genfindes i mere eller mindre grad i stort set alle europæiske lande. Eksempelvis har tre af de seks dominerende paraplyorganisationer, som udfører sociale ydelser i Tyskland, et religiøst tilhørsforhold – nemlig jødisk, katolsk og protestantisk.

Kirkens rolle har været betydelig i de fleste lande, særligt i de stærkt katolske lande. Den katolske kirke har i begyndelsen af århundredet stået for at fremme et princip om subsidaritet i tilvejebringelsen af social hjælp (se fodnote 6). Det betyder, at hjælp og støtte skal tilvejebringes på »det lavest mulige niveau«, dvs. først og fremmest af familien og derefter af kirken og sociale netværk og frivillige organisationer, og først som sidste mulighed af det offentlige. I Irland har det eksempelvis betydet, at kirken har etableret mange katolske paraplyorganisationer på velfærdsområdet. På det seneste har kirken dog i højere grad argumenteret for en større grad af offentlig involvering. Tysklands socialpolitik bygger på samme måde på subsidiaritetsprincippet, hvilket har givet de store frivillige organisationer en betydelig og privilegeret position i det tyske samfund.

Offentlig frivillighed

Selv om frivilligt arbejde i Danmark som oftest er forbundet med den frivillige sektor, er der eksempler på, at frivillig indsats også er blevet benyttet i forhold til offentlige institutioner. I England udføres frivilligt arbejde direkte for offentlige forvaltninger som eksempelvis socialforvaltninger og sundhedsforvaltninger. I Belgien har regeringen på det sidste forsøgt at fremme frivilligt arbejde, særligt i kommunalt regi, men uden det store held, idet mange mener, det frivillige arbejde da bliver koblet til politiske ideologier. I Danmark er forældrebestyrelser på daginstitutionsområdet et eksempel på frivilligt arbejde i offentlige institutioner (jf. kap. 6.3). Ligesom også borgerligt ombud kan ses som en form for offentlig frivillighed.

Pligtmæssig frivillighed

Nogle lande har oplevet en anden form for frivillighed, nemlig en pligtmæssig »frivillighed«. Under kommunismen i Østeuropa og nazismen i Tyskland eksisterede der ulønnet arbejde som en pligt, især i forbindelse med partiarbejde, hvor de eksisterende frivillige organisationer blev omstruktureret til store partikontrollerede organisationer, som partiet forventede, at borgerne deltog i. Det har medført en historisk betinget modstand i disse lande mod det frivillige arbejde. I Tyskland dog først og fremmest mod den individuelle frivillige indsats – selve det at arbejde ulønnet. I nogle østeuropæiske lande har det dog også betydet en forsættelse af en høj grad af offentlig initieret frivillighed.

I denne forbindelse skal det nævnes, at en væsentlig betingelse for, at en indsats kan medregnes som frivillig, er at den ikke er forbundet med tvang (jf. kap. 3).

Frivilligt arbejde som en moralsk norm

Frivilligt arbejde forstået som en moralsk norm bliver måske mest tydelig uden for Europa – nemlig i USA, hvor udførelse af frivilligt arbejde i høj grad forventes af nationens borgere. Her kan man tale om en særlig moralsk norm, som er en del af den amerikanske selvforståelse. Frivilligt arbejde som en moralsk norm findes også i de europæiske lande, omend i mindre grad.

Organisatorisk medlemskab – det frivillige sociale arbejdes demokratiske betydning

Særligt i Skandinavien spiller medlemskab i de frivillige organisationer en særlig rolle. De store folkelige bevægelser i Skandinavien har haft en afgørende betydning for, hvordan den frivillige sociale sektor har udviklet sig. De store demokratiske organisationer som arbejder- og bondebevægelserne samt de svenske frikirkebevægelser var baseret på ideer om det fælles bedste og på interessevaretagelse for medlemmerne. Denne særlige ideologi har skabt en slags prototype for den frivillige sektor i Skandinavien. Deltagelse i frivilligt arbejde via medlemskab er således et særligt karakteristika ved det frivillige arbejde i Skandinavien (se også kap. 6.3).

Kvindes rolle i den frivillige sektor

Kvindes engagement i frivilligt arbejde har i nogle lande haft en særlig betydning. Det frivillige sociale arbejde har i Europa generelt en større deltagelse af kvinder end f.eks. frivilligt arbejde

inden for idrætsområdet, selv om andelen varierer fra land til land og desuden varierer inden for forskellige typer af frivilligt socialt arbejde. I nogle lande har kvinder ydet en særlig stor indsats og har med udgangspunkt i velgørenhedsarbejde været med til at udforme indholdet af det professionelle arbejde. I Holland har man f.eks. kunne konstatere en ændring at det frivillige sociale arbejdes status. Medens det frivillige sociale arbejde i mange år har været et statusområde for en elite af kvinder, som ikke behøvede at arbejde, er frivilligt arbejde i stedet blevet en mulighed for kvinder, som ikke kan få arbejde – og dermed er det frivillige arbejdes status gået fra højstatus til lavstatus.

Forholdet til staten

Generelt kan det konstateres, at spændvidden går fra en tæt historisk sammenbinding af de to sektorer, hvor offentlige velfærdsydelser baserer sig på et tæt samspil, til relationer præget af enten meget få eller direkte modsætningsfyldte relationer mellem staten og den frivillige sektor.

I Frankrig har det frivillige arbejde eksempelvis direkte været ulovligt indtil 1901, hvor det for første gang siden revolutionen i 1780'erne ved lov blev tilladt at danne frie foreninger.

I modsætning hertil er de frivillige organisationer i Danmark og Sverige traditionelt blevet støttet fra politisk side, fordi de anses som vigtige for et demokrati, påvirker socialpolitikken og har en vigtig social funktion. Det er de sociale bevægelser fra århundredeskiftet, som slår stærkt igennem.

I Tyskland er foreningslivet en integreret del af samfundets struktur. De frivillige organisationer har siden 1950'erne haft en betydningsfuld rolle i velfærdsproduktionen. I takt med at den moderne tyske velfærdsstat blev bygget, grundfæstede samtidigt den frivillige sektor, finansieret med store offentlige tilskud. Det offentlige har derfor i stor udstrækning overladt konkrete sociale serviceopgaver til de frivillige sociale organisationer. Denne uddelegering er direkte foreskrevet i lovgivningen, der har sin baggrund i den tyske historie, hvor blandt andet nazismen i 1930'erne og under krigen med indførelsen af en statslig socialpolitik efterfølgende har skabt en ideologisk barriere for offentlig drevet socialpolitik.

I USA er forholdet mellem det offentlige og de frivillige organisationer præget af ideologiske modsætninger. De frivillige organisationer forholder sig generelt skeptisk over for det offentlige. Offentlige organisationer opfattes som bureaukratiske og ineffektive i modsætning til de frivillige organisationer.

Alligevel er der i USA, ligesom i andre lande med store ideologiske modsætninger mellem det offentlige og de frivillige organisationer, en stærk sammenbinding mellem de to sektorer. Dette kan bl.a. ses af den betydelige offentlige støtte, der gives til de frivillige sociale organisationer i flertallet af landene. Eksempelvis er 51 pct. af de frivillige sociale organisationers indtægter i USA finansieret via offentlig støtte. Den offentlige andel af de samlede indtægter er ligeledes høj i eksempelvis Frankrig og Tyskland. Her er henholdsvis 60 pct. og 83 pct. af de frivillige sociale organisationers indtægter finansieret gennem offentlig støtte. England adskiller sig fra flertallet af de øvrige lande, idet den offentlige støtte blot udgør 26 pct. af de samlede indtægter (Salamon og Anheier, 1994).

Forholdet mellem den frivillige sektor og staten kan dog hurtigt forandres i det enkelte land i takt med nye regeringer eller ændrede politikker. Den ændrede politiske opfattelse af og opmærksomhed

omkring det frivillige arbejdes rolle i velfærdssamfundene, som har fundet sted i størstedelen af Europa, er et godt eksempel på dette.

9.4 Fornyet interesse for den frivillige sektors placering i velfærdssamfundet – nogle eksempler

I de sidste 10-15 år har Europa generelt været præget af diskussioner om fornyelse af velfærdsstaterne. Der er tale om en generel trend, som indeholder diskussioner om udvikling af et samspil mellem stat, marked og den frivillige sektor. Dette samspil gælder især området for produktion af serviceydelser. Dette er en af grundene til, at der i stigende grad sættes fokus på den frivillige sociale sektor.

Storbritannien har en lang og rig tradition for frivilligt arbejde. Den frivillige sektor har dog ikke haft den store politiske opmærksomhed førend for ca. 15 år siden, hvor den konservative regering for alvor satte den frivillige sektor på dagsordenen. Med henblik på at nedbringe de statslige udgifter var det den konservative regerings mål at få ansvaret for de sociale serviceydelser lagt over på den frivillige sektor.

Ligeledes blev det frivillige arbejde tilkendt en væsentlig rolle for aktiveringen, idet det frivillige arbejde blev betragtet som en måde at få arbejdsløse i arbejde på. På forskellige områder er der opstået et egentligt »social care market«, hvor forskellige typer af ikke-offentlige entreprenører indgår i konkurrence om at varetage opgaver på vegne af kommunerne. I en hvidbog fra det engelske sundhedsministerium beskrives eksempelvis, at kommuner bør allokere 85 pct. af deres budget på omsorgsområdet til køb af servicier fra den »uafhængige sektor«, (der skelnes her ikke mellem frivillige, non-profit eller private organisationer/firmaer) (Todd, 1996). Endnu er der kun få undersøgelser af, hvilke konsekvenser inddragelsen af de frivillige organisationer har.

Inden for de sidste 4 år har den engelske regering taget to væsentlige initiativer i forhold til den frivillige sektor. Dels er der blevet udarbejdet en kommissionsbetænkning, der opsamler regeringens frivillighedspolitik og dens holdning til frivilligt arbejde, og dels er der udarbejdet et kampagneprogram, »Make a difference (se fodnote 7)«, der har til formål at fremme det frivillige arbejde, rekruttere flere frivillige, og som inkluderer en fond til at støtte lokale projekter, der involverer frivillige.

Ligesom i mange af de andre europæiske lande oplevede *Tyskland* i slutningen af 1970'erne en øget politisk interesse for den frivillige individuelle indsats. De stigende sociale problemer, der bl.a. fulgte i kølvandet på den tyske genforening, er en af forklaringerne på, at der blev sat fokus på den frivillige indsats som et redskab til at forbedre den sociale service. De frivillige blev omtalt som en ny »social ressource«, og staten efterlyste mere selvhjælp og altruisme hos borgerne. Denne holdning er blevet stadig mere udtalt op igennem 1990'erne, hvor det diskuteres, hvordan stat, marked og frivillige organisationer som velfærdsproducenter kan kombineres.

I 1994 igangsatte Forbundsregeringen et betækningsarbejde, der skal bane vejen for bedre forhold for især de mindre frivillige organisationer, synliggøre den frivillige sektor samt styrke befolkningens engagement.

Franske frivillige organisationer har traditionelt været upopulære blandt franske socialarbejdere, og det har begrænset organisationernes aktivitetsområder. Det kan sammen med den generelle historiske modvilje mod frivillig organisering (jf. ovenfor) være nogle af grundene til, at 1980'erne i Frankrig – i modsætning til England og Tyskland – ikke har været præget af en »genopdagelse« af det frivillige arbejde. Tværtimod har der været meget få offentlige initiativer og ingen decideret politik på området.

I de senere år har der dog været en vis opmærksomhed på området. Der har været fremsat to lovforslag, der skulle forbedre situationen for de frivillige organisationer både økonomisk og retligt. Ingen af de to lovforslag er blevet vedtaget i deres fulde form. Dog blev oprettelse af et kontaktudvalg vedtaget (jf. Conseil National de la Vie Associative).

Diskussionen om lovforslagene har bevirket, at det frivillige sociale arbejde generelt er blevet mere synligt. I 1991 blev der vedtaget en lov, som sikrer medarbejdere, som sidder som repræsentanter for frivillige organisationer i offentlige organer, mulighed for orlov i 9 arbejdsdage pr. år. CNVA arbejder nu på at udvide denne ordning til også at omfatte orlov til uddannelse af frivillige. For yderligere at synliggøre det frivillige arbejde har CNVA foreslået, at den »samfundspraktik-ordning«, som findes i de franske skoler, udvides med introduktion til frivillige organisationer.

I modsætning til flertallet af de europæiske lande har den svenske regering op gennem 1980'erne forholdt sig passivt og ikke-intervenerende i forhold til den frivillige sektor. Det traditionelle syn på frivilligt arbejde som fremmede for demokrati m.v. (jf. ovenfor) er dog efterhånden blevet suppleret med et nyt og mere instrumentalt syn. Det vil sige, at frivilligheden nu nærmere betragtes som en redskab eller en metode i socialpolitikken, og at de frivillige organisationer bliver set som nye velfærdsproducenter. Under den konservative regering (fra 1991-1994) begyndte man – stærkt tilskyndet af en række frivillige organisationer bl.a. Svensk Røde Kors – for første gang at tale højt om, at den frivillige sektor kunne komplementere eller ligefrem erstatte den offentlige sektors serviceydelser.

Fra socialdemokratisk hold blev der understreget en tydelig distinktion mellem kommerciel velfærdsproduktion med profitmotiv og de frivillige (i Sverige ofte kaldet »ideelle«) organisationers bidrag til velfærden. I 1993 blev der nedsat en kommission (Den ideella Beredning), der bl.a. skulle fremme den frivillige sektor og arbejde med grænsedragningen mellem den frivillige og den offentlige sektor. Kommissionen blev imidlertid nedlagt med den socialdemokratiske regerings indtræden i 1994 og nåede ikke at skabe mere klarhed over forholdene for den frivillige sektor.

I forslag fra Socialtjänstkommittén (1994) til en ny socialtjänstlov foreslås en styrkelse af samarbejdet mellem de frivillige sociale organisationer og socialtjänsten i løsningen af de opgaver, som påhviler socialtjänsten. Forslagene omhandler endvidere, at de frivillige organisationer skal have en øget information om socialtjänstens virksomhed samt en generel opfordring til at støtte det frivillige sociale arbejde. Det forventes, at disse forslag fra Socialtjänstkommittén vil blive vedtaget i den kommende svenske sociallov.

9.5 Fællesinitiativer på tværs af landene

Udviklingen i Europa er præget af en øget internationalisering, idet magt og indflydelse i nogen udstrækning uddeles til overnationale instanser, særligt til EU. Derfor har initiativer på EU-plan også betydning for måden, de frivillige organisationer orienterer sig på.

Grønbogen om europæisk socialpolitik fra 1993 var den første rapport, der helt eksplicit beskæftigede sig med de socialpolitiske forhold i EU. På baggrund af denne blev der etableret samarbejde mellem de forskellige europæiske socialpolitiske netværk. Denne udvikling gav endvidere afsæt til, at også de frivillige sociale organisationer i EU fik mulighed for at etablere en bredere dialog med de europæiske institutioner om europæisk socialpolitik. Med dette udgangspunkt blev der skabt en platform for de europæiske frivillige sociale organisationer.

Det primære formål med denne platform er at styrke informationen mellem de forskellige netværk. Platformen består i dag af 19 forskellige intereuropæiske netværk, der bl.a. dækker fattigdomsbekæmpende netværk (European Anti Poverty Network), netværk for ældre borgere (Eurolink Age), netværk for arbejdsløse (European Network of the Unemployed), en sammenslutning af familieorganisationer (The Confederation of Family Organisations in the E.C), et handicapforum (The European disability Forum) samt et ungdomsforum (Youth Forum).

Endvidere eksisterer der et samarbejde mellem Europa-Kommissionen, medlemslandenes administrationer og en lang række frivillige organisationer vedrørende bekæmpelse af social udstødelse, handicappolitik og ældrepolitik. Hertil kommer diverse initiativer vedrørende familiepolitik. Endelig skal nævnes, at 1997 er udpeget som EU's racismear, hvilket indebærer samarbejde, herunder med de frivillige organisationer.

I EU's hvidbog »Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik« (1994) findes et særskilt afsnit, som beskriver Kommissionens intentioner for udviklingen af de frivillige sociale organisationers rolle i det europæiske samarbejde. Her peges der på nødvendigheden af at udvikle partnerskaber, særligt på områder for udstødelse, racisme, den demografiske udvikling og alderdom. Desuden erklæres det, at det er nødvendigt med »hensigtsmæssige« mekanismer, som kan inddrage andre repræsentative og frivillige organisationer i forbindelse med udviklingen af social- og arbejdsmarkedspolitikken i Europa.

Ligeledes findes der i en tilhørende protokolerklæring til Maastrichtaftalen en anderkendelse af de frivillige sociale organisationer, hvor betydningen af et samarbejde mellem det Europæiske Fællesskab og de frivillige sociale organisationer fremhæves.

Som opfølgning på Grønbogen og intentionerne i Hvidbogen er Kommissionen ved at udarbejde et »White Paper on Associations and Foundations«, dvs. en hvidbog over den frivillige sociale sektor. Hensigten med dette dokument er at sætte det frivillige sociale arbejde på den europæiske dagsorden. Dokumentet skal medvirke til at skabe bevidsthed og forståelse for vigtigheden af den frivillige sektor og ad denne vej styrke samarbejdet mellem de forskellige frivillige sektorer og institutioner i EU. Kommissionen ser en styrkelse af det frivillige sociale arbejde som et led i udviklingen af et »borgernes Europa«.

Hvidbogen om den frivillige sociale sektor skal beskrive og belyse de frivillige sociale organisationers rammebetingelser, særligt med fokus på de nationale juridiske rammer og skattebetingelserne for de frivillige sociale organisationer samt den frivillige sektors omfang, funktion, målgrupper m.v. Herefter skal de nationale forhold sættes i den EU-politiske kontekst med henblik på at identificere de behov og udfordringer, der er på EU-plan i forhold til den frivillige sociale sektor. Ønsket er, at »The White Paper« skal styrke udviklingen og fleksibiliteten af den frivillige sociale sektor.

I denne forbindelse skal det nævnes, at udviklingen af egentlige programmer for det frivillige sociale område forudsætter anvendelse af EU-Traktatens § 235, som nogle lande ikke ønsker anvendt på dette område, hvilket kan betyde, at aktivitetsniveauet på EU-plan dæmpes i den kommende tid.

Det kan dog alligevel konstateres, at den frivillige sociale sektor gennem de seneste år har været genstand for en øget opmærksomhed og er blevet mere synlig som en væsentlig samfundsmæssig aktør i hvert af de europæiske lande. Ligesom der på EU-plan har været en stigende interesse for de frivillige organisationer og deres rolle på det sociale område.

Kapitel 10 - 3 modeller for en fremtidig udvikling af det frivillige sociale arbejde

I dette kapitel opstilles 3 modeller, som hver for sig beskriver en potentiel udvikling af det frivillige sociale arbejde. Modellerne tager udgangspunkt i allerede kendte udviklingstræk, som de kan ses i Danmark og i Europa. Det er vigtigt at understrege, at der er tale om *rendyrkede* modeller og derfor ikke om beskrivelser af en eksisterende virkelighed.

Skemaet viser de tre modeller (se fodnote 8):

Model	Organisationens rolle i samfundet	Værdi grundlag	Finansiering	Relation til det offentlige	Borgerens rolle	Problemfigur
Entreprenør	Udfører af social service	Non-profit-organisation	Via kontrakter som betaling for udført arbejde	Kontrakter m. stat, amt og kommuner	Kunde/-forbruger	Supersælger
Interessevaretagere	Varetager af grupperes interesser	Medlemsbaseret interessevaretagelse	Grundstøtte Medlemsbidrag	Forhandlingsspart i kompetente organer	Medlem	Navlebeskueren
Netværksdan- ner	Netværksopbygende aktiviteter i lokalsamfundet	Integration	Projektstøtte	Integreret samarbejds-part i kommunen	Medproducent/-deltager	Provinsialist/lokal patriot

Model 1 skitserer en udvikling, hvor de frivillige organisationer indtager rollen som entreprenører i den offentlige velfærdsproduktion.

Model 2 skitserer en udvikling, hvor de frivillige organisationer står som interessevaretagere, og model 3 skitserer en udvikling, hvor de frivillige organisationer fremtræder som lokale netværksbyggere.

Modellerne kan diskuteres – og bør diskuteres: Hvilken udvikling ønsker vi at arbejde os hen imod? Hvilken vil vi gerne undgå?

10.1 De frivillige organisationer som entreprenører for offentlige velfærdsydelser

I dette fremtidsbillede spiller de frivillige organisationer en rolle i samfundet som entreprenører/producenter af offentlige velfærdsydelser. Det offentlige viser stor interesse for at anvende den frivillige sektor (og markedet) i produktionen af serviceydelser. Det skyldes ikke mindst den udgiftsklemme, som det offentlige står i. En udgiftsklemme, som er et resultat af på den ene side øgede krav og forventninger til de offentlige serviceydelser (bl.a. på grund af flere svage og »krævende« ældre) og på den anden side økonomisk betingede krav om at begrænse den offentlige sektor.

Hertil kommer, at det offentliges økonomiske fleksibilitet styrkes. Ved brug af kontrakter kan kommunen sikre overensstemmelse mellem kapacitet og behov. Sker der en ændring af behovet, kan kommunen opsiges kontrakten relativt hurtigt.

Befolkningens krav om flere ydelser, herunder om øget valgfrihed, og det offentliges ønske om øget konkurrence og effektivitet er også baggrunden for, at de frivillige organisationer og foreninger har fået en øget plads i socialpolitikken. Står valget mellem en privat virksomhed og en frivillig organisation, vil det offentlige ofte foretrække den frivillige organisation. Baggrunden kan være ressourcehensyn, da organisationen i produktionen af velfærdsydelsen vil kunne inddrage den frivillige indsats, og derved ofte vil kunne tilbyde en billigere service. Desuden vil organisationen ofte have en højere legitimitet i befolkning, fordi den ikke er profitorienteret.

Organisationernes værdigrundlag for at påtage sig denne rolle er idealet om »en velfærdsproduktion« på non-profit basis. Organisationerne har – med andre ord – valgt at gå ind i rollen som serviceproducenter for derigennem at få afgørende indflydelse på udviklingen af sociale velfærdsydelser. Uddelegering/udlicitering af offentlige ydelser ses således som en udfordring for de frivillige sociale organisationer til at konkurrere med private firmaer (og det offentlige) om muligheden for at få indflydelse på og være med til at udvikle kvaliteten af social service.

Finansieringen af de frivillige sociale organisationer sker primært som betaling for udført arbejde. Organisationernes væsentligste indkomster kommer fra kommunen – som kontraktpartner. I det omfang brugerbetaling indgår i en service, finansieres denne af brugerne enten direkte eller via kommunens mellemkomst.

Relationen til det offentlige reguleres via kontrakter/udliciteringer, der ikke alene fastlægger normeringer, men også servicens indhold, og hvordan den skal udføres. Opgaven går til den organisation (eller private virksomhed), som kan udføre den pågældende opgave bedst og billigst, herunder hvilken producent, erfaringen viser, at brugerne foretrækker.

Borgerens primære relation til organisationerne er rollen som forbruger. Udgangspunktet for den enkeltes forbrug af social service er de øgede valgmuligheder som følge af de konkurrerende serviceydelser, der tilbydes af de forskellige aktører i serviceproduktionen. Kvaliteten af servicen

måles på, i hvilket omfang forbrugeren fortsat efterspørger de eksisterende servicetilbud, herunder den frivillige organisations ydelser.

Hvilke konsekvenser har denne model?

De sociale serviceopgaver udliciteres på offentlige præmisser, og samarbejdet er kendetegnet ved krav om effektivitet, standardkrav og kontrol. For den offentlige sektor har denne udvikling resulteret i en klarere rollefordeling, da det offentlige som led i sin velfærdsproduktion nu i vidt omfang alene varetager udformer- og (i vidt omfang) finansieringsrollen, medens de frivillige organisationer (og de private virksomheder) varetager producentrollen (se fodnote 9).

Frivilligt arbejde er således – set fra det offentliges side – i højere grad et middel til at nå bestemte (offentlige) mål. Konsekvensen for de frivillige sociale organisationer er, at »frivillighedskulturen« er blevet afløst af en »kontraktkultur«, hvor en økonomisk og juridisk kultur præger organisationernes handlinger.

Udviklingen af den frivillige indsats ses således ikke som et mål i sig selv, men tager udspring i et ønske om at udvikle bedre muligheder for borgernes frie valg gennem et samarbejde mellem forskellige velfærdsproducenter. Målet er således at udføre velfærdsproduktion, og organisationerne baserer deres overlevelse på indgåelse af samarbejdsaftaler med det offentlige, hvor ressourcerne kommer fra. Afhængigheden af det offentlige er således blevet markant større.

De organisationer, som indgår i åben konkurrence med andre organisationer og firmaer, indretter deres organisationer efter modeller for de private firmaer. Derfor er det især effektivitetstankegangen, der dominerer.

De frivillige organisationer er i vidt omfang professionaliseret, hvilket udkonkurrerer det frivillige »lægmands-tankesæt«. Ydelserne kommer derfor mere og mere til at ligne de offentlige velfærdsydelser.

Resultatet af denne udvikling kan være, at organisationernes oprindelige idégrundlag, identitet og medlemmernes aktive medvirken ikke længere er i højsædet. For andre organisationer kan konkurrencen mellem de forskellige velfærdsproducenter imidlertid også betyde, at den frivillige organisations profil og identitet skærpes.

Udviklingen kan derfor rumme en mulighed for, at organisationerne mister deres legitimitet i befolkningen, hvilket igen kan svække befolkningens vilje til at støtte organisationerne økonomisk og moralsk. Samtidig kan organisationerne få vanskeligere ved at rekruttere og fastholde de frivillige, da organisationerne ikke længere står som fora for nytænkning og kreativitet i relation til det sociale arbejde.

Problemfiguren er i karikeret forstand: *Supersælgeren*. Godt nok har organisationerne som velfærdsproducenter indtaget en aktiv rolle som udformere af service og er dermed med til at sætte standarder for, hvad der er god service, og hvad der er kvaliteten i det sociale arbejde. Men udviklingen af en kontraktkultur og konkurrenceforholdet mellem aktørerne kan samtidig betyde en potentiel fare for organisationerne. Udviklingen af langt mindre fleksible samarbejdsformer og det øgede administrative ansvar og krav om økonomisk rentabilitet og effektivitet kan svække

organisationernes kvalitative og kreative sider. Der er en fare for, at organisationerne udvikler sig til *supersælgere på velfærdsmarkedet*.

10.2 De frivillige organisationer som interessevaretagere

Den anden model tegner et fremtidsbillede, hvor de frivillige organisationer især har styrket deres *rolle i samfundet som interessevaretagere*.

Der er sket en udvikling i antallet af foreninger, som varetager medlemmernes interesser. Disse organisationer arbejder for en afgrænset målgruppe. Baggrunden for de nye organiseringer er dels et ønske om få indflydelse på de offentlige værlfærdsydelser, og dels en stigende interesse i befolkningen for at få indflydelse på egen livssituation. Det kan ses som udtryk for befolkningens evne til selvorganisering og som et ønske om en øget brugerstyring af sociale ydelser. Udviklingen kan også ses som et tegn på, at en række medlemmer og brugere af de traditionelle organisationer ikke har følt, at de har fået den opbakning og støtte, de havde behov for. At der ikke har været det fornødne rum for forskelligheden, eller at de kun har været en lille brik i en stor organisation, hvor brugerindflydelse og medlemsdemokrati ikke var tilstrækkeligt i højsædet.

Organisationernes værdigrundlag baserer sig på en folkelige opfattelse af demokrati, medlemskab og indflydelse. Organisationernes mål er således at repræsentere medlemmet i en demokratisk proces. Sigtet er ikke alene at varetage medlemmernes interesser og derigennem at styrke egen og hinandens muligheder i samfundet, men også at løse egne behov og problemer i et fællesskab med andre og at skabe bedre grobund for at kunne løse problemerne selv.

Finansieringen hviler på grundstøtte fra det offentlige, baseret på størrelsen af medlemsbidrag. Medlemsfinansiering vurderes som værende af stor betydning, fordi den understreger medlemmernes tilhørsforhold og ret til medbestemmelse.

Relationen til det offentlige kan betegnes som en forhandlingsrelation. I råd og nævn samt via uformelle kanaler deltager frivillige organisationer i forhandlinger om politikken på det sociale område. Organisationer deltager som repræsentanter på særlige gruppers vegne for at sikre sig, at denne gruppes særlige behov tilgodeses videst muligt.

Afgørende for et mere nært samarbejde mellem kommune/stat og de frivillige organisationer er, om der er et interessefællesskab, og om foreningen er i stand til at synliggøre sig selv som en attraktiv samarbejdspartner.

Borgerens væsentligste rolle i denne model er rollen som medlem. Baggrunden for medlemskabet er et ønske om via medindflydelse i den frivillige sociale organisation at få mulighed for at øve indflydelse på den specifikke del af socialpolitikken, som er organisationens emneområde. Gennem medlemskabet er det også muligt at indgå i et fællesskab omkring fælles problemstillinger.

Hvilke konsekvenser har denne model?

De frivillige sociale organisationers rolle som interessevaretagere kan spille en markant betydning for udviklingen af det sociale arbejde og den enkeltes sociale rettigheder. Det forhold, at brugere, berørte og personligt engagerede selv involverer sig i at løse problemerne og bruger ressourcer på at

etablere tilbud, der ellers normalt ville blive betragtet som et offentligt anliggende, vidner om en stor vilje til selvforvaltning. Dette betyder ikke, at det offentlige »slapper af«. I og med at de engagerede »pionerer« har klargjort og påvist behov, som trænger sig på på områder, der ellers kan virke perifere for de fleste mennesker, har det øget såvel befolkningens som politikerne forståelse for, at der afsættes de fornødne ressourcer til varetagelsen af disse behov.

Den stærke medlemstilknytning gør organisationerne til vidensbaser med stor indsigt i, på hvilke områder det offentlige kritiseres og vurderes som mangelfuldt. De er derfor et væsentligt aktiv i dialogen med det offentlige med henblik på kvalificerede bud på og alternativer til, hvordan en opgave kan løses.

Men interessevaretagelsen skaber også lukkede fællesskaber. Solidarisk ansvarlighed er som udgangspunkt afgrænset til medlemmernes problemer og interesser i snæver forstand. Det brede fokus på samfundsanliggender og samfundsproblemer er ikke en naturlig del af foreningernes virke. Der er derfor en fare for, at organisationerne optræder som enkeltaktører uden en bredere koordination organisationerne imellem. De mennesker, som ikke opfylder krav til medlemskab, sættes uden for politiske processer, hvilket i særlig grad rammer de grupper, som ikke evner at etablere deres egne foreninger.

Forenings- og organisationsdeltagelsen kan derfor få karakter af »organiseret individualisme«. En udvikling, hvor indsatsen mere er præget af lukkede fællesskaber, selvforvaltning og interessefællesskab end af idé, altruisme og åbne fællesskaber.

Den karikerede problemfigur kan være navlebeskueren. Organisationernes rolle som interessevaretagere er at være kritiske over for den sociale politik og at gøre opmærksom på problemer og mangler. Rollen som kritiker indebærer, at der løbende opstår sager, som organisationen kan profilere sig kritisk i forhold til. Det giver en risiko for, at organisationen fremstår som unuanceret og uvillig til kompromis. Resultatet af den karikerede rolle er, at organisationerne kan virke obstruerende i de politiske processer, hvis de da ikke sættes helt uden for indflydelse. Den snævre interessevaretagelse kan således stå i vejen for bredere samfundsmæssige hensyn, herunder at fungere som de svage gruppers talerør.

I forholdet til medlemmerne udgør organisationen et fællesskab med udgangspunkt i ens vilkår. Solidariteten kan derfor være afgrænset til de deltagere, der er målet for organisationens virke. Organisationen kan således fremstå som »egoistisk« over for ikke-medlemmerne – persongrupper, som ikke er en del af organisationens interessevaretagelse – og dermed i offentligheden komme til at fremstå med et »troværdighedsproblem«.

10.3 De frivillige organisationer som opbyggere af lokale netværk

I dette fremtidsbillede spiller *organisationerne en rolle i samfundet, som opbyggere af lokale netværk*. Baggrunden for denne udvikling er den vækst, der har været i den lokale organisering, især omkring den ny frivillighed: Selvhjælpsgrupper, frivillighedsformidlinger, boligsociale tiltag, byprojekter m.v. Disse initiativer har sammen med decentraliseringen sat øget fokus på det kommunale niveau – og for det frivillige arbejdes vedkommende – fokus på »det lokale«. Der er

tale om en udvikling, som ikke mindst er født af en udbredt erkendelse af, at det offentlige – og her specielt kommunen og amtet – ikke kan og ikke skal klare alt.

Organisationernes værdigrundlag er baseret på ideer om integration af borgere som deltagere i fællesskaber. Udgangspunktet er en drøftelse af og en fælles erkendelse af, hvilke kvaliteter og værdier det sociale arbejde bør indeholde, og hvilke metoder der bør benyttes. Erkendelsen baserer sig på en klar formulering af værdier om folkelig og lokal forankring, vægt på det tværfaglige og græsrodsinitiativer, brugerindflydelse og stor lydhørhed over for de frivillige som projektets fundament.

Den øgede sociale opsplitning og polarisering i samfundet har skabt et øget behov for nye metoder til integration på tværs i samfundet. Målet er at udbrede solidariteten og at danne rammer for en mobilisering af den enkeltes ressourcer. Solidaritet er ikke alene et spørgsmål om »omfordelingssolidaritet«, men udtrykkes i denne model gennem det direkte og personlige engagement.

Organisationerne lægger derfor bl.a. stor vægt på at understøtte en udvikling, som med tiden fører til, at brugere selv bliver frivillige.

I aktiviteterne lægges der mere vægt på fællesskabet og de sociale netværker end på etablering af formelle organisationsstrukturer. Der er således ofte tale om løsere organiseringer.

Finansieringen af disse organisationer sker i høj grad via projektstøtte. De sociale metoder og organiseringsernes succes med henblik på at forebygge sociale problemer og at integrere særligt udsatte er baggrund for kommunens tildeling af støtte. Finansieringen kan således betragtes som en »belønning« for at kunne operere fleksibelt blandt andet i forhold til de sårbare og udsatte grupper, som det offentlige har svært ved at nå.

Relationen til det offentlige har karakter af et samarbejde om løsning af særlige problemstillinger. Organiseringernes styrke er deres særlige ekspertise på områder, hvor det offentlige ikke selv har metoder, der fungerer tilstrækkelig godt. De frivillige organiseringer er derfor ikke operatører for kommunerne i et driftsoverenskomsts system, men i højere grad integrerede samarbejdspartnere, der er i dialog med kommunen om opgavens udformning og løsning.

Der udvikles således i stigende grad særlige organisationstyper, hvor det frivillige og det offentlige indgår som parter i fællesprojekter. F.eks. i stærkt belastede boligområder, hvor bl.a. beboerråd og udstationerede medarbejdere fra forvaltningen anses som nyttige ressourcer med henblik på at skabe engagement, netværk og identifikation til boligområdet. Kommunen bidrager med professionelle projektledere og økonomisk støtte, og de frivillige organiseringer bidrager med den særlige sociale metode. Resultatet kan være nye organisatoriske hybrider – organisationer eller projekter – som hverken er rent offentlige eller rent frivillige.

Borgeren indtager rollen som medproducent af de konkrete sociale aktiviteter og som deltager i fællesskaber. Der lægges således stor vægt på deltagelse i organiseringsarbejde på det konkrete plan, hvor både brugere og frivillige udgør aktiviteterens omdrejningspunkt. Organisationerne er således præget af frivillig-kulturen med særlig vægt på værdien af den enkeltes erfaringer.

Hvilke konsekvenser har denne model?

Muligheden for at deltage i løsningen af sociale opgaver gennem netværksarbejde styrker de frivillige sociale organiserings profil som eksponenter for solidariteten i samfundet. De frivillige organiseringer medvirker således til at skabe øget forståelse imellem de forskellige samfundsgrupper, herunder for de marginaliserede grupper og er dermed et vigtigt middel til at fastholde og øge solidariteten.

Modellen kan siges at bygge på en overdreven tiltro til de frivillige organisationers formåen og til, at de lokale netværker kan udgøre et væsentligt fundament for det fællesskab, der er i kommunen/amtet og samfundet som helhed. I nutidens samfund er lokalsamfundet ikke længere det primære udgangspunkt for fællesskaber. Borgerne orienterer sig ikke længere mod geografiske enheder, men mod interpersonelle fællesskaber på tværs af lokalsamfundene f. eks. med udspring i arbejdspladsen, fritidsaktiviteter, nye og ændrede livsvilkår som følge af sygdom og handicap i familien eller lignende. Hvor model 1 er udtryk for en stor tiltro til de frivillige organisationers evne til at operere rationelt på et marked, er denne model baseret på en overdreven tillid til lokalsamfundet, herunder de lokale netværksorganisationers evne til at integrere medlemmer i samfundet og skabe bred lokal solidaritet.

Det øgede samarbejde mellem det offentlige og de frivillige organisationer sker med baggrund i en vurdering af »Hvem er bedst til hvad«. En sådan vurdering forudsætter, at kommunen i samarbejde med de frivillige organisationer har udarbejdet en politik for det frivillige sociale arbejde og hermed etableret nogle rammer, der giver mulighed for en udstrakt dialog – nogle rammer for en dialog, som ikke nødvendigvis er til stede i kommunerne. Det tættere samarbejde mellem det offentlige og de frivillige organisationer kan have den effekt, at de to aktører får en bedre viden om og kendskab til hinandens styrker og begrænsninger, som igen kan danne baggrund for en fornuftig arbejdsdeling. Det kan føre til, at de frivillige organisationers profil skærpes, men der er også en risiko for det modsatte. Det øgede samarbejde kan også resultere i, at forskellene mellem det offentlige og de frivillige organisationer udviskes betydeligt. Der er således mulighed for, at det integrerede samarbejde resulterer i en række »hybrid-organisationer«, som udvisker forskellen mellem den offentlige sektor og den frivillige sektor.

I kølvandet på denne udvikling kan der stilles spørgsmål om, hvad denne udvikling betyder for brugerne. Om det ikke blot udjævner forskellene mellem den måde, det frivillige og de professionelle arbejder på? Om det ikke vil mindske borgernes retssikkerhed, f.eks. i forhold til hvem, der har tavshedspligt eller oplysningspligt over for hvem? At denne udvikling – i stedet for at fremme brugernes valgfrihed – bevirker, at de frivillige organisationer og de heraf opståede fællesskaber gennemses af den offentlige sektor kultur og normer.

Den øgede interesse for det frivillige sociale arbejdes evne til alternative løsninger betyder, at det offentlige til stadighed efterlyser nye projekter og nye metoder. Det indebærer, at fornyelsen i den frivillige sektor har gode kår. Men det betyder også, at det enkelte projekt kan nære stor usikkerhed, om hvorvidt det vil have mulighed for at videreføre projektet.

Den karikerede problemfigur i dette fremtidsbillede er provinsialisten og lokalpatrioten. I takt med den øgede mobilisering i samfundet og etableringen af fællesskaber på tværs af lokalsamfundene kan en fastholdelse af lokalsamfundet som udgangspunkt for skabelse af netværk og solidaritet stå i kontrast til et anerkendt behov for bredere koordination og erfaringsudveksling på tværs af kommune- og landegrænser.

Afsluttende kommentarer

De tre modeller kan ses som rendyrkede modeller af nogle udviklingstræk, som vi allerede møder i dag. Hver for sig opregner modellerne nogle muligheder for den enkelte frivillige organisation, som imidlertid også rummer nogle alvorlige risici. Udvalget er af den opfattelse, at de tre modeller indeholder værdifulde elementer til fornyelse af den frivillige sektor – forudsat at ingen af de enkelte modeller bliver den dominerende.

Den store udfordring er at sikre den frivillige verdens forskellighed og mangfoldighed. Det er bredden i denne sektor, som er grobund for denne sektors værdifulde plads i samfundet.

Modellerne skitserer de konsekvenser, som en for ensidig udvikling kan føre til. Modellerne har derfor dannet baggrund for udvalgets overvejelser om, hvad der er den frivillige sektors særlige styrker, og på hvilken måde de kan medvirke til en forandring og fornyelse af vores velfærdssamfund.

Kapitel 11 - Hvorledes kan den frivillige sociale indsats medvirke til en forandring og en fornyelse af vores velfærdssamfund?

Som det bl.a. fremgår af den historiske gennemgang af den frivillige sociale indsats, jf. kapitel 4, er de frivillige sociale organiseringer igen kommet i fokus og opfattes i dag som en væsentlig aktør i vores velfærdssamfund.

En af årsagerne er, at vi, som nævnt i kapitel 5, ikke længere – som i 70'erne – taler om en velfærdsstat, men om et velfærdssamfund med mange aktører – selv om holdningen fortsat er, at det offentlige har og også fremover skal have det overordnede ansvar for det sociale område.

Tidligere tiders relativt brede og stabile fællesskaber i familien og i lokalsamfundet er i dag erstattet af fællesskaber på tværs af tid og rum – med udgangspunkt i arbejdspladsen, fritidsinteresser m.v. Voksende forskelle i livsmønstre og kulturmønstre sætter ligeledes de forskellige værdier under pres, og flere og flere handler ud fra egne behov eller den gruppe de tilhører. En udvikling, som bl.a. har medført en øget sårbarhed og ensomhed for mennesker med et skrøbeligt netværk samt en øget marginalisering af samfundets sårbare og udstødte grupper.

Det er udvalgets opfattelse, at den frivillige sociale indsats rummer nogle potentialer, som bl.a. kan medvirke til at skabe nye fællesskaber og inspirere til nye måder at arbejde på – ikke mindst i relation til de sårbare og udsatte grupper i samfundet.

Udvalget har derfor overvejet, hvad det er for et potentiale, som kendetegner den frivillige sociale indsats, og under hvilke forudsætninger den frivillige sektor vil kunne medvirke til en forandring og udvikling af vores velfærdssamfund.

11.1 Den frivillige sociale indsats som udtryk for og en forudsætning for solidaritet

Det er udvalgets opfattelse, at den frivillige sociale indsats vil kunne medvirke til at styrke solidariteten i samfundet i et samvirke mellem forskellige aktører.

Solidaritet er ikke et entydigt begreb. Det konkrete indhold af solidariteten ændres i takt med samfundsudviklingen. Overordnet kan solidariteten defineres som en kollektiv ansvarlighed mellem mennesker, der er afhængige af eller knyttede til hinanden – et bånd, der integrerer dem som medlemmer af et socialt fællesskab. Et fællesskab, som kan være mere eller mindre udstrakt i rum og tid. Solidariteten kan således komme til udtryk i en mere konkret form, som vi har set det i fagbevægelsen og andelsbevægelsen. Men solidariteten kan også anskues ud fra en mere ideologisk betragtning, således som den kommer til udtryk i undersøgelser om befolkningens opbakning til det velfærdssamfund, vi har i dag.

I dag er der en generel erkendelse af, at solidaritet ikke alene er et spørgsmål om »omfordelingssolidaritet«, men at solidaritet også drejer sig om den enkeltes omsorg for de svage, om ansvarlighed for medlemmer af samfundet, der ikke kan klare sig selv, og ansvarlighed for miljøet og kommende generationer.

Det er udvalgets opfattelse, at det er i familien, foreningerne og på arbejdspladsen, vi lærer hinanden at kende og opnår tættere relationer til hinanden. Familien, foreningerne og arbejdspladserne giver den enkelte mulighed for at få indblik i og en bedre forståelse for forskellighederne og dermed, hvordan vi skal forholde os til hinanden. Hvis velfærdsstaten skal kunne bevare sin styrke, må den offentlige indsats baseres på allerede eksisterende bånd, herunder bl.a. den indsats, der ydes i de fællesskaber, der er etableret i den frivillige sektor. De frivillige organisationer og de frivillige spiller en vigtig rolle som samfundets samvittighed og som en styrkelse af det sociale engagement. De er en ramme omkring den personlige indsats og er med til at sikre en forankring af den sociale ansvarlighed ud fra hvert enkelt menneskes sociale og menneskelige erfaringer. Jo bedre rammer, der sikres den frivillige sociale indsats i vores samfund, desto større mulighed er der for at sikre en social integration og en øget tolerance over for mennesker, som lever på en anden måde end en selv. Sagt på en anden måde: De frivillige er samfundets »kit« og bidrager til, at opgaver, som ikke løses af det offentlige, kan løses i familien, foreningerne og på arbejdspladsen.

Afgørende er derfor, at den sociale velfærd sikres i et samspil mellem det offentlige, den frivillige sociale indsats – og også virksomhederne og andre aktører.

11.2 Den frivillige sociale indsats som en forudsætning for en forandring og fornyelse af den sociale indsats

Udvalget ser endvidere den frivillige verden som en væsentlig bidrager for forandring og fornyelse af den sociale indsats.

Rent historisk er vores velfærdssamfund i høj grad et resultat af en interaktion mellem de frivillige organisationer og den offentlige sektor, jf. kapitel 4. Derfor er de frivillige organisationer også i dag

blevet et væsentligt element i den overordnede politiske strategi for udvikling af et velfærdspluralistisk samfund.

De frivillige indtager i vidt omfang rollen som pionerer og fornyere af den offentlige indsats bl.a. ved at gøre opmærksom på særlige gruppers behov og at udvikle nye metoder. Det gælder ikke mindst i relation til de sårbare og udsatte grupper. De har evnen og viljen til at eksperimentere og gå nye veje på det sociale område. Hvor det offentlige står som garant for kontinuitet, retssikkerhed og ligebehandling, er den frivillige indsats styrke bl.a., at der er en større fleksibilitet, og at det kan nå længere ud end de offentlige tilbud, anonymitet i forhold til den hjælp, der ydes, åbne tilbud, hvor brugeren selv er med til at definere sine behov for støtte, og at den frivillige indsats hurtigere kan tage pejling efter og indstille sin virksomhed efter helt lokale forhold, jf. kapitel 6.

I den frivillige indsats er udgangspunktet ofte særlige livserfaringer hos de frivillige. Mennesker, som i fællesskab skaber en forståelse for og opbygger en særlig kompetence – ofte ud fra egne erfaringer – i forhold til en særlig situation, som vi f.eks. kan se det i grupper af stoffri narkomaner, der hjælper hinanden til fortsat stoffrihed og i selvhjælpsgrupper for forældre til handicappede børn. Den frivillige indsats har således en mangfoldighed og en række kvaliteter, som det offentlige ikke kan tilbyde.

Den frivillige sektor er derfor ikke kun et supplement til den offentlige sektor, men har i høj grad også en selvstændig rolle i den sociale indsats. Den offentlige sektor og det frivillige sociale arbejde er ikke hinandens modsætninger, men forudsætninger. Det er derfor vigtigt, at der skabes rum for den frivillige indsats.

11.3 Den frivillige sociale indsats som en væsentlig aktør i forhold til samfundets marginalgrupper

Udvalget ser også de frivillige organisationer som en væsentlig aktør i forhold til samfundets marginalgrupper. De frivillige organisationer yder allerede i dag en stor indsats i relation til samfundets mest sårbare og udstødte grupper, f.eks. de udstødte, hjemløse og de psykisk syge, jf. kapitel 6. Grupper, hvoraf mange gennem deres liv har været i kontakt med et utal af institutioner og sagsbehandlere og som nærer en stor mistillid til de offentlige systemer, som de oplever som umyndiggørende og klientgørende. Der er derfor tale om mennesker, som det offentlige har svært ved at hjælpe.

Den frivillige sociale indsats har en mangfoldighed og nogle kvaliteter, bl.a. fordi der er tale om mennesker, der yder en indsats på baggrund af frivillighed. I den frivillige indsats kan man direkte støtte den enkelte bruger bl.a. ved at fungere som advokat for brugeren i relation til det offentlige. Det frivillige appellerer derfor også til personer, der har mistillid til de offentlige systemer. Mange tiltrækkes også af, at de er sikret anonymitet i forhold til den hjælp, de modtager.

Mange organisationer har med tiden opbygget en særlig ekspertise på en række felter, som det offentlige har brug for at trække på. Det gælder bl.a. handicaporganisationerne og de sygdomsbekæmpende organisationer. De frivillige organisationer varetager derfor ikke alene en forebyggende indsats, men kan også i en række tilfælde styrke integrationsprocessen i velfærdssamfundet af de særligt udsatte grupper i befolkningen. I dag er det især de store humanitære frivillige organisationer, som indtager en vigtig rolle som talerør for de sårbare og

udstødte grupper, herunder som platform for udvikling af solidaritet over for disse grupper både inden for egne rækker og over for det omgivende samfund.

Efter udvalgets opfattelse har den frivillige sociale indsats derfor nogle arbejdsmetoder og nogle potentialer, som i vidt omfang appellerer til og kan medvirke til at skabe nogle bedre vilkår for bl.a. de sårbare og udsatte grupper.

11.4 Den frivillige sociale indsats som rum for selvudfoldelse og videreudvikling

Udvalget ser også den frivillige sociale indsats som et rum for mennesker, som har brug for et fællesskab, hvor der er mulighed for selvudfoldelse og videreudvikling – hvilket måske med tiden igen kan udgøre et springbræt til at komme videre. Polariseringen, arbejdsløsheden, opbrud i familiemønstre har bl.a. betydet, at en stor del af befolkningen ikke længere har det fornødne netværk og har del i tidligere tiders fællesskaber, som førhen for mange på godt og ondt udgjorde det faste fundament.

De frivillige sociale organisationer har gennem tiderne spillet en vigtig rolle som et forum, hvor samfundsgrupper – hver for sig og undertiden sammen – kunne mødes og deltage i fælles aktiviteter. I disse år ser vi et mylder af aktiviteter og fællesskaber skyde op overalt – væresteder, dagtilbud, klubber, cafeer, musikhuse og kvindekricecentre. Initiativer, der er etableret og drives af frivillige og brugere ud fra et fælles ønske om at skabe nogle tilbud, der kan supplere de offentlige tilbud. En række af disse tilbud har rod i en utilfredshed med de gængse aktivitetstilbud. Flere ønsker samvær med andre uden indblanding af professionelle – et fristed, hvor der ikke bliver regeret hen over hovedet på én, og hvor man ikke føler sig udenfor bl.a. fordi der ikke er krav om medlemskab. Et fristed, som kan mindske følelsen af afmagt og give grobund for mobilisering af egne ressourcer og potentialer og dermed ruste den enkelte til at deltage i samfundslivet.

Gennem nytænkning og en kreativ og anderledes indsats har de frivillige organisationer mulighed for at initiere nye fællesskaber, som bl.a. giver brugerne øget rum for aktiviteter og selvudfoldelse, som dermed måske også med tiden kan give den enkelte mulighed for at komme videre.

11.5 Den frivillige sociale indsats som et vigtigt led i demokratiet

Endelig ser udvalget den frivillige sociale indsats som en platform, hvor forskellige samfundsgrupper kan udtrykke deres synspunkter og forsvare deres interesser.

Efter udvalgets opfattelse har de frivillige organisationer dels en funktion som forum for socialisering/oplæring til deltagelse og medbestemmelse i en demokratisk proces og dels en funktion som forum for varetagelse af særlige gruppers interesser på forskellige politiske niveauer. De frivillige organisationer kan således spille en væsentlig rolle i en proces, hvor deltagerne som led i en dialog opdrages til respekt for andres meninger, og hvor der opleves et medansvar for fællesskabets beslutninger. De frivillige organisationer har derfor også mulighed for at indtage en væsentlig rolle som en platform, hvor den enkelte gennem medindflydelse og brugerinddragelse kan

få indflydelse på organisationens interessevaretagelse såvel internt som i relation til socialpolitikken.

De frivillige sociale organisationer kan således udgøre en vigtig rolle som en platform, hvor forskellige befolkningsgrupper kan mødes og deltage i fælles aktiviteter, som samtidig ideelt set giver deltagerne en mulighed for at være med i en demokratisk proces som led i et fællesskab. En proces, som samtidig kan fremme oplevelsen af et fælles ansvar og en fælles accept, herunder en mobilisering af den enkeltes ressourcer. Imidlertid er der grupper, som ikke har organiseret sig og derfor ikke har kunnet spille en rolle som aktiv varetager af egne interesser på det sociale område. Disse gruppers interesser varetages i stedet ofte af de humanitære og kirkelige organisationer.

I de sidste 15-20 år er der sket en opblomstring af en række nye aktiviteter, bl.a. i form af selvorganiseringer blandt misbrugere, kriseramte m.v. Kendetegnende for disse grupper er, at de ikke retter sig mod en egentlig medlemsmæssig opbakning og kun i en begrænset omfang på en politisk interessevaretagelse. Deres styrke er, at de for deltagerne kan bane vej for en mobilisering af den enkeltes ressourcer. Efter udvalgets opfattelse rummer denne form for ny frivillighed et potentiale, som bør styrkes og som i sidste instans kan medvirke til, at også de mere udsatte grupper kan få en platform for udfoldelse af demokrati og dermed for et »bedre liv«.

11.6 Hvordan kan vi fremme denne udvikling?

De perspektiver for udviklingen af den frivillige sociale indsats, der er beskrevet i dette kapitel, viser det potentiale, som den frivillige verden rummer. Med udgangspunkt i dette potentiale har udvalget sat fokus på nogle særlige indsatsområder, som dels kan forbedre de ydre rammer for det frivillige sociale arbejde, og dels styrke udviklingen af og fremme deltagelsen i det frivillige sociale arbejde.

Det er udvalgets opfattelse, at der især er et behov for at styrke forbindelseslinierne mellem kommunerne/amterne og de frivillige organisationer, herunder i form af nogle bedre rammer, der kan fremme samarbejdet mellem kommunerne/amterne og de frivillige sociale organisationer.

Henset til det frivillige sociale arbejdes muligheder for at medvirke til at ændre og forny vores velfærdssamfund er det endvidere udvalgets opfattelse, at det er væsentligt at fremme det sociale engagement og fællesskabet samt deltagelsen i frivilligt socialt arbejde. Som led heri er det samtidig afgørende, at organisationerne også selv overvejer, hvordan de kan medvirke til at fremme det frivillige engagement.

Specielt hvad angår de sårbare og socialt udsatte grupper finder udvalget, at det som led i demokratiet er vigtigt, at der såvel fra centralt hold som i kommunerne tages initiativer til at støtte egenorganisering af disse grupper.

Vigtigt er også, at organisationerne styrker kvaliteten i det frivillige sociale arbejde bl.a. gennem kvalitetsudvikling og selvevaluering, og at der afsættes midler til at en sådan indsats. Som led i kvalitetsudviklingen er der samtidig behov for mere støtte til en styrkelse af uddannelsesindsatsen for såvel de frivillige som de professionelle, som deltager i den frivillige indsats.

Andre aktører kan også medvirke til at fremme det frivillige sociale arbejde. Det gælder bl.a. virksomhederne, som kan medvirke til at skabe bedre rum for den enkelte medarbejders

engagement og deltagelse i frivilligt socialt arbejde, herunder i form af en mere direkte støtte til de frivillige organiseringer.

Endelig er det udvalgets opfattelse, at der er behov for en øget støtte til den frivillige sociale sektor. Med henblik på at sikre det frivilliges egenart og uafhængighed finder udvalget, at der behov for flere finansieringskilder såvel i form af kommunal støtte som i form af puljemidler fra centralt hold, herunder bedre muligheder for selvfinansiering.

De følgende kapitler redegør nærmere for, hvordan man kan skabe nogle rammer, der kan forbedre og styrke den frivillige indsats.

Kapitel 12 - Samarbejdet på de kommunale niveauer og styrkelse af det lokale frivillige sociale arbejde

Indledning

Det frivillige sociale arbejde har siden socialreformen i 30'erne indtaget en væsentlig plads i opbygningen af velfærdsstaten. Men selv om det frivillige sociale arbejde stadig i 40'erne og 50'erne fyldte meget, blev mange opgaver overtaget af det offentlige og blev i forbindelse med socialreformen i 70'erne nærmest betragtet som unødvendigt. Dog var der stadig åbnet op for samarbejde med kommunerne i form af driftoverenskomster med selvejende institutioner.

Selv om det frivillige sociale arbejde kun i få kommuner har fået særlig opmærksomhed, så har der alligevel været en væsentlig vækst inden for de senere år på det lokale niveau. Det gælder både inden for foreningslivet på sygdoms- og handicapområdet, og det gælder det, man kalder den »ny frivillighed«; selvhjælpsområdet og frivillighedsformidlinger (se kap. 6).

Selvhjælpsprojekter og frivillighedsformidlinger har vist deres store styrke i både det forebyggende og det integrerende arbejde, ligesom det gælder for selvhjælpsarbejdet og de øvrige aktiviteter i sygdomsforeningerne.

Der er nu en øget politisk forståelse for, at det frivillige sociale arbejde har en vigtig og strategisk funktion i udviklingen af velfærdssamfundet. Dette gælder både med hensyn til dets betydning for en styrkelse af den folkelige forståelse for sociale problemer, dets demokratiske værdi for samfundet og de vigtige forebyggende aspekter i aktiviteterne. Men på trods af, at ansvaret for og økonomien til udførelsen af væsentlige områder af socialpolitikken nu ligger på det kommunale niveau, er det frivillige sociale arbejde stadig overvejende støttet af statslige midler, hvortil kommer, at kommunerne ifølge lovgivningen ikke er forpligtet til at samarbejde med de frivillige organisationer.

På folkeoplysnings-, kultur- og fritidsområdet har udviklingen været modsat. Her har lovgivningen styrket den frivillige indsats og de frivillige foreningers betydning. På kultur- og fritidsområdet er der en lovgivning med faste regler, tilskudsmuligheder og en kommunal forpligtelse til at støtte

området samtidig med, at den offentlige støtte er forbundet med meget få krav. Loven forpligter kommunerne til årligt at afsætte en beløbsramme til folkeoplysningsområdet.

Udviklingen har i de sidste 40 år skabt nogle meget forskellige betingelser for foreningslivet for henholdsvis den del, der beskæftiger sig med socialpolitiske emneområder og den, der hører til kultur- og fritidsområdet. Hvor opgaverne inden for det folkelige foreningsliv på det sociale område er blevet overtaget af det offentlige, er princippet om det vigtige i det folkelige initiativ på kultur- og fritidsområdet blevet styrket.

Dette på trods af, at begge foreningsområder har grundværdier med baggrund i både demokratidimensionen og det folkelige. Hertil kommer, at foreningslivet på det sociale og sundhedsmæssige område har en særlig betydning for det forebyggende aspekt samt den folkelige solidaritet omkring sociale problemer.

Kendetegnende er, at de frivillige sociale organisationers opgaver med hensyn til interessevaretagelsen er rettet mod det centrale niveau. Derimod er det udførende arbejde (serviceydelse – det forebyggende og selvhjælpsarbejdet) rettet mod medlemmerne og borgerne i de enkelte kommuner.

Det er i landsorganisationernes lokalafdelinger og i de andre små foreninger inden for det sociale område i lokalområderne, at der er en kontakt til den enkelte borger og til grupper af borgere. Det lokale frivillige sociale arbejde opnår en tæt forståelse for de sociale problemer, når længere ud og kan derfor løse nogle af de problemer, som det offentlige har svært ved at håndtere, jf. kap. 6.

Derfor har de frivillige sociale foreninger også en særlig betydning for socialpolitikken og bør have en vægt og naturlig plads i den lokale politik.

Det er bemærkelsesværdigt, hvordan der gennem den brugerindflydelse, som er etableret via lovgivning omkring bestyrelsessammensætningen på institutionsområdet (skoler, klubber og andre institutioner på børneområdet), er blevet etableret et samarbejde mellem kommunen og brugerne.

Siden den sidste store socialreform i 70'erne og bistandslovens vedtagelse har kommunerne haft ansvaret for udførelsen af socialpolitikken, især i relation til serviceydelser inden for de rammer, der er fastsat fra centralt hold.

Udvalget mener, at rammerne for det frivillige sociale arbejde ikke har fulgt med den øvrige udvikling inden for den offentlige politik på det sociale område. Sammenlignes der med udviklingen inden for kultur- og fritidsområdet, er støtteordningerne og lovgivningsmæssige rammer ikke som på kultur- og fritidsområdet fulgt med den øvrige decentralisering. Dette bevirker, at det frivillige sociale arbejde ofte er for usynligt på det kommunale niveau, og at der ofte er et for ringe samarbejde, gensidigt kendskab til indsatser og betydningen heraf.

Det er af afgørende betydning for den fremtidige udvikling, at der udvikles nogle bedre rammer for samarbejdet og et øget økonomisk engagement på det kommunale plan.

Udvalget mener derfor, at der bør etableres nogle lovgivningsmæssige rammer for kommunernes forpligtigelse til at fremme samarbejdet med de frivillige sociale organiseringer, samt at

kommunerne bør forpligtiges til at øge deres økonomiske engagement i det lokale frivillige sociale arbejde.

Samarbejdet mellem den kommunale og amtskommunale sektor og de frivillige sociale organisationer har forskellige udtryksformer. På det forvaltningsmæssige niveau ses et samarbejde, som indeholder elementer af aftale, projektudvælgelse, overordnet styring, politik- og metodeudvikling, mens man på det lokale niveau, i klubber, skoler, plejehjem, dag- og døgninstitutioner har en mere konkret indfaldsvinkel til samarbejdet.

De barrierer af bl.a. ukendskab, der eksisterer mellem det frivillige sociale arbejde og kommunerne, forsvinder ofte så snart, samarbejdet bliver konkret og resultaterne synlige for de deltagende parter.

Det er vigtigt, at kommunerne:

- opmuntrer og udbygger sin kontakt til det frivillige sociale arbejde gennem klubber, skoler, daginstitutioner, bofællesskaber o.lign,
- indsamler erfaringer fra eksisterende samarbejde i lokalområderne og distribuerer dem via de kommunale foreninger,
- afsætter midler til udvikling og drift af konkrete projekter på lokalt niveau i kommunerne.

Udvalget mener desuden, at frivillighedsformidlingerne har store muligheder for at fungere som samarbejdspartner i forhold til kommunerne, og at de har en vigtig rolle i forhold til at styrke det lokale frivillige sociale arbejde og anbefaler derfor, at muligheden for at etablere frivillighedsformidlinger styrkes.

12.1 Potentialer for samarbejdet

Meget tyder på, at foreningerne generelt stiller sig positive over for et øget samarbejde med det offentlige, bl.a. fordi de herigennem opnår en større synlighed i kommunen og i forhold til borgerne. Men mange kan også have betænkeligheder på grund af usikkerhed om, hvad et øget samarbejde kan indebære. Kendetegnende er imidlertid, at de mest skeptiske over for et samarbejde, er de, der har det dårligste kendskab til den anden part.

Tilsyneladende eksisterer der ikke de store modsætninger mellem de frivillige sociale organisationer og det offentlige, så længe det drejer sig om de overordnede velfærdspolitiske målsætninger. Konflikterne viser sig, når samarbejdet berører de frivillige organisationers frihedsgrader og »kommunens pengepung«.

Spørgsmålet er, om der i denne sammenhæng er forskel mellem de foreninger, der ønsker at samarbejde og de, der ikke gør det.

Meget tyder på, at de foreninger, der har et tættere samarbejde, har en mere bevidst »politik« i forhold til de frivillige. De stiller flere krav, har flere tilbud til de frivillige og dækker oftere deres udgifter. Disse foreninger har også den største tilgang af frivillige. Det ser således ikke ud til, at et samarbejde med det offentlige »skræmmer« de frivillige bort. Tværtimod synes en samarbejdssituation at fremme den interne dynamik i foreningen, hvilket igen gør foreningerne mere attraktive og et godt sted at være for de frivillige.

Kendetegnede er endelig, at de foreninger, der har et tættere samarbejde, i langt højere grad bestræber sig på at få indflydelse på kommunens politik og arbejder interessepolitisk.

Selv om de frivillige sociale foreninger i noget mindre grad end foreningerne på fritids- og kulturområdet deltager i planlægning, råds/udvalgs- og mødearbejde eller tager direkte kontakt til kommunen, har mange planer om at intensivere denne del af arbejdet.

Som led i et udbygget samarbejde må det derfor forventes, at foreningerne i fremtiden vil kræve større indflydelse på kommunens politik.

I det hele taget vil det givetvis fremme samarbejdet, om de frivillige organisationer og foreninger tager flere initiativer, er mere udfarende i forhold til kommunerne, samt deltager i lokale råd og udvalg, herunder forsøger at få en høringsret.

Styrkelse af samarbejdet og det frivillige sociale arbejde gennem frivillighedsformidlinger

Som tidligere nævnt har der i de senere år været en stærk vækst inden for det, man kalder »den ny frivillighed«, selvhjælpsområdet og frivillighedsformidlinger.

De tre første frivillighedsformidlinger startede i 1989 som et 3-årigt forsøgsprojekt på foranledning af Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde og støttet af Socialministeriets udviklingsmidler (PUF), jf. kap. 6, pkt. 4. Formålet med forsøget var at give flere folk mulighed for at deltage i frivilligt arbejde, at støtte det frivillige arbejde og at afprøve en ny model.

Inspirationen kom især fra de engelske »Volunteer Bureaux«, som skød op i midten af 70'erne og som er lokale jobformidlinger, der koncentrerer sig om at opdyrke og formidle frivillige job. Også i Holland lod man sig inspirere heraf og etablerede frivilligcentraler. I Norge bevilligede regeringen i 1991 100 mill. kr. til etablering af i alt 95 frivilligcentraler over hele landet.

I Danmark er der nu 40-45 frivillighedsformidlinger. Frivillighedsformidlingerne er indholdsmæssigt forskellige afhængigt af hvilke aktiviteter, der lægges mest vægt på (se kap. 6). Dette skyldes naturligt, at de udvikler sig efter de lokale behov. For alle gælder, at deres styrke er, at de kan mobilisere de frivillige kræfter og er koordinerende i forhold til det lokale frivillige arbejde. De gør det lokale frivillige arbejde synligt og arbejder opsøgende i forhold til de lokale kommunale politikere og forvaltninger.

Det var med baggrund i erfaringer fra frivillighedsformidlingerne, at Socialministeriet i 1994 startede et modelprojekt om udvikling af samarbejdet mellem det frivillige sociale arbejde, kommunerne og andre parter i lokalsamfundet.

Blandt de kommuner, der deltager i projektet, har samarbejdet for hovedparten taget sit udgangspunkt i etablering af en frivillighedsformidling. Bestyrelsen er valgt af det lokale foreningsliv, og formanden kommer ligeledes herfra. Kommunen har en repræsentant i bestyrelsen.

Projekterne har udviklet en række af aktiviteter og projekter, rettet mod hjælp til enkeltpersoner (eksempelvis hjælp til senil demente, handicappede og ældre) eller grupper i lokalsamfundet (eksempelvis en gruppe af sindslidende, flygtninge) og støtter og koordinerer det lokale

selvhjælpsarbejde. Flere steder er der egentlige samarbejdsprojekter mellem forvaltningen og frivillighedsformidlingen (f.eks. børns voksenalder/børnerådgivning, boligsocialtprojekt, aktiveringsprojekt, deltagelse i madudbringning til ældre).

I flere af projekterne/kommunerne er der startet en proces med at afklare og definere indholdet af en frivillighedspolitik.

Frivillighedsformidlingernes aktiviteter og projekter har alle haft deres baggrund i de frivilliges engagement og ønsker, men med moralsk opbakning og anden støtte fra kommunens side og med udgangspunkt i information og dialog mellem de to parter.

I de kommuner, som i de senere år har involveret sig både med interesse og økonomisk opbakning i det frivillige sociale arbejde (udover de ovennævnte modelprojekter er det kun få kommuner), er der sket en væsentlig udvikling i det frivillige sociale arbejde, i aktiviteter og antal frivillige og hyppigt med en frivillighedsformidling som det naturlige omdrejningspunkt og koordinerende led.

Frivillighedsformidlingerne medvirker samtidig til at synliggøre over for forvaltningerne, hvilken betydning aktiviteterne i det frivillige sociale arbejde har for mange borgere, der har eller har været ved at falde ud af det almindelige samfundsliv, og at det frivillige sociale arbejde har nogle kvaliteter, som det offentlige, bl.a. i kraft af kontrolrollen og mangel på tid ikke kan tilbyde.

De medvirker også til at nedbryde barriererne mellem foreningerne og forvaltningen med henblik på, at begge parter hjælper hinanden med information og viden om hinanden til gavn for borgerne.

12.2 Faktorer af betydning for samarbejdet

Der er mange vægtige grunde til, at samarbejdet på det kommunale plan bør styrkes, men også mange faktorer at tage hensyn til – barrierer og problemer – for at samarbejdet kan udvikle sig på en hensigtsmæssig måde til gavn for begge parter (jf. kapitel 8) samt for brugere og borgerne generelt i den enkelte kommune.

Der er næppe tvivl om, at et udstrakt samarbejde mellem det offentlige og de frivillige organisationer kan medvirke til at udjævne forskellene mellem den måde, de frivillige organisationer og det professionelle arbejder på. Hvor det offentlige er funderet på værdier som »lige ret og ensartede ydelser for alle borgere«, er de frivillige organisationer baseret på værdier som bl.a. socialt engagement og særbehandling. I den frivillige indsats er der ikke samme garanti for kontinuitet, retssikkerhed eller ligebehandling som i den offentlige sektor.

Hvor det frivillige ofte har et ønske om en betydelig økonomisk støtte, vil de frivillige organisationer ofte samtidig have et udstrakt ønske om selvbestemmelse og hermed en modvilje mod offentlig styring og »omklamring«. Heroverfor står det offentlige behov for at sikre en ensartet behandling og en sammenhængende indsats og dermed en indsigt i, hvad »skattepengene« anvendes til.

For brugerne repræsenterer den frivillige sociale indsats bl.a. en valgmulighed i forhold til de offentlige tilbud. Jo mere forskellene udjævnes, jo mindre vil de frivillige organisationers tilbud i praksis repræsentere et alternativt tilbud.

Der er derfor en risiko for, at de frivillige organisationers særpræg vil blive svækket, når de påtager sig opgaver inden for områder med stort set parallelle offentlige tilbud som f.eks. daginstitutioner og plejehjem. Skal de frivillige tilbud kunne bevare de særlige kvaliteter, der kendetegner det frivillige sociale arbejde, er det vigtigt, at de frivillige organisationer klart markerer hvilke opgaver, de vil medvirke til at løse og på hvilke betingelser.

Udfordringen er at finde frem til nogle samarbejdsformer, der giver de frivillige organisationer det fornødne (kritiske) rum og dermed muligheden for at bevare deres særpræg og egenart, selv om en sådan målsætning næppe i alle tilfælde er realistisk. Erfaringerne viser, at jo mere de frivillige organisationer varetager opgaver, der grundlæggende er et offentligt ansvarsområde, desto større er det offentliges behov for styring og kontrol og dermed faren for, at de frivillige organisationer mister deres særpræg.

I det følgende beskrives en række mulige modsætninger, konflikter og barrierer, hvor de væsentligste kan sammenfattes i fire hovedtemaer:

Det ulige forhold mellem de to systemer

Selv om der er en stadig større bevågenhed over for de frivillige organisationers rolle, og vi i litteraturen ofte støder på begrebet »partnerskab« som udtryk for den ideelle form for samarbejde, er der samtidig en tydelig tendens til, at det offentlige styrer samarbejdet mod bestemte målgrupper, og at de frivillige organisationer i højere grad end tidligere bindes af opgavekontrakter.

I samarbejdet mellem de to sektorer kan der være nogle barrierer for etablering af et ligeværdigt samarbejde, bl.a. som følge af, at det er kommunen/amtet, som ofte opleves som »den stærke part« som led i rollen som bevillingsmyndighed. Et andet aspekt er, at mange kommuner ikke tager den frivillige sociale indsats alvorligt eller ikke er tilstrækkeligt bevidste om det frivillige sociale arbejde.

Afgørende for et godt samarbejde er derfor, at de frivillige organisationer erkender, at deres styrke er, at de kan bidrage til den samlede velfærdsindsats i samspil med den kommunale indsats på det sociale område. En forudsætning er også, at de frivillige organisationer er i stand til at formulere, hvad det er, der er den frivillige indsats særlige styrke, samtidig med at kommunerne bliver mere opmærksomme på, hvordan de frivillige organisationer kan bidrage.

Er samarbejdet baseret på et ulige forhold, hvor kommunen står som den stærke part, kan det indebære, at de frivillige organisationer kan have svært ved at bevare rollen som »kritisk modmagt«, at ensretningen kommer til at råde, og at der sker en øget professionalisering af foreningerne.

Jo færre frihedsgrader, der levnes foreningen, jo strammere rammebetingelser, det offentlige sætter, jo mere mangel på klar arbejdsdeling, der er de to parter imellem og jo mindre politisk forståelse, der er for den frivillige sektor, jo mere fremmes ensretningen.

Set i et samfundsperspektiv indebærer denne udvikling et tab for både kommunerne og foreningerne.

En anden barriere er også, at de frivillige organisationer ofte ikke føler, at de er »dygtige« nok til at indgå i et samarbejde og mener, at det bl.a. kan være baggrunden for, at de ikke får den nødvendige politiske indflydelse f.eks. i form af en høringsret.

Som det fremgår af kapitel 8, er der også en række andre faktorer, der er afgørende for, i hvilket omfang organisationerne kan bevare deres uafhængighed, f.eks. om samarbejdet er baseret på en driftsoverenskomst eller en kontrakt, om der er tale om en komplementær kompetence m.v.

Holdningerne til samarbejdet

Selv om de to sektorer ikke er negative over for et samarbejde, eksisterer der en række holdningsmæssige barrierer for samarbejdet.

I Socialforskningsinstituttets (SFI) undersøgelse af de frivillige sociale organisationer fremgår bl.a., at godt 1/3 af organisationerne svarer bekræftende på, at de underkastes for meget styring og kontrol, samt at de risikerer at miste deres særpræg og styrke. En fjerdedel af organisationerne svarer bekræftende på, at de risikerer at miste brugernes/klienternes tillid. Til gengæld bekræfter 68 pct., at en af følgerne af at indgå i et samarbejde med det offentlige er, at organisationerne får indflydelse på det offentliges politik inden for det givne område.

De fleste foreninger vil gerne samarbejde, men det må ikke gå ud over deres uafhængighed, hvilket igen kan give sig udslag i en form for berøringsangst over for det offentlige. Kendetegnende er imidlertid, at de organisationer og kommuner, der ikke har kendskab til den anden part, også er de mest skeptiske over for et samarbejde.

De ansatte i kommunerne og amterne og politikerne anerkender værdien af det frivillige arbejde, men nærer samtidig en vis skepsis over for den frivillige indsats. Denne skepsis bunder bl.a. i en mistillid til foreningernes faglige kompetence og i en modvilje mod de frivilliges rolle som »advokat« for brugerne. Samtidig nærer nogle ansatte en frygt for, at den frivillige indsats vil betyde nedskæringer i forvaltningen.

Mange anerkender det som vigtigt, at foreningerne kæmper for deres særlige interesser, men har samtidig den opfattelse, at såfremt der ydes offentlig støtte til foreningernes aktiviteter, må der være lige ret for alle.

Et synspunkt er også, at der bør tages stilling til, hvad det er for opgaver, de frivillige kan gå ind i. Endvidere opleves det som et problem, at de frivillige organisationer ikke er underkastet de samme bindinger som offentligt ansatte, f.eks. i relation til tavshedspligten.

Foreningernes forandringsformåen

De frivilliges selvopfattelse af deres funktion i samarbejdet er sædvanligvis, at de skal varetage de opgaver, kommunen ikke prioriterer, give den omsorg, som det offentlige ikke magter, gøre tingene anderledes, være noget særligt, optræde som advokat for brugerne/medlemmerne og agere som kritisk vagthund samt påpege nye behov. Med andre ord den klassiske rolle som omsorgsyder og kritiker.

Spørgsmålet er imidlertid, om disse roller kan holde i et tættere samarbejde med det offentlige, eller om det er nødvendigt at udvikle en ny selvforståelse.

Meget tyder på, at de frivillige sociale organisationer er mere præget af udvikling og forandring i modsætning til foreningerne på fritids- og kulturområdet, der generelt er ret statiske.

Mange af de nyere foreninger, der er etableret i de sidste 10-15 år, vil i vidt omfang være afhængige af økonomisk støtte fra det offentlige, hvis de vil igangsætte nye aktiviteter. Den økonomiske afhængighed behøver ikke i sig selv at anfægte foreningens frihed. Men da det må forventes, at kommunerne som led i et tættere samarbejde også vil fordrø en vis kvalitet for pengene og sandsynligvis også en øget kontrol af indsatsen, vil det kunne betyde en ændring af indsatsen.

Foreningerne kan vælge at tilpasse sig, at klare sig selv eller at finde et passende modsvar til kommunen.

Vælger de det sidste, er vejen en øget dialog, hvor samarbejdet ikke behøver at fastlåse de to parter, men tværtimod kan blive til en udfordring for såvel foreningerne som kommunen.

Den manglende »frivillighedspolitik« i kommunerne og amterne

En barriere er, at det kun er de færreste kommuner og amter, der har udarbejdet en frivillighedspolitik.

Generelt tages der løbende stilling i konkrete sager og på baggrund af konkrete henvendelser fra foreningerne, og herigennem har der dannet sig en praksis for f.eks. fordeling af tilskud. Det ser således ud til, at støtten især ydes på ældre-, børne og unge- og indvandrerområdet samt til de udsatte grupper.

Herudover har følgende faktorer væsentlig indflydelse på kommunernes og amternes tilskudspraksis:

- at der er tale om et lovbundet område, f.eks. folkeoplysningsområdet, eller at der er en hjemmel i loven til at yde et tilskud, f.eks. bistandslovens § 60 (tilskud til foreninger til omsorgsydelser) og de nye regler om amtskommunalt ansvar for stofmisbrugsbehandling og styrkelse af indsatsen for socialt udstødte, jf. kap. 8,
- at staten gennem udmelding af nye opgaver og puljemidlerne har givet kommunerne større incitament til at indgå et samarbejde med de frivillige om særligt prioriterede områder, f.eks. distriktspsykiatrien, ældreområdet og aktivering af bistandsklienter,
- at foreningerne selv henvender sig med et ønske om samarbejde (herunder økonomisk tilskud), hvilket – efter kommunernes opfattelse – foreningerne er for tilbageholdende med, samt
- at der er personlige relationer parterne imellem (f.eks. i form af en kontaktperson) og et gensidigt kendskab til hinandens verdener og virkemåder.

Det er således af stor betydning, at den frivillige sociale indsats synliggøres i kommunen/amtet.

12.3 Hvordan fremmes samarbejdet bedst muligt, og hvordan kan det frivillige sociale arbejde styrkes på det lokale plan?

Forhold der kan fremme samarbejdet generelt

Som nævnt er der en række barrierer for samarbejdet mellem de frivillige organisationer og det offentlige. Skal samarbejdet fremmes, er det vigtigt at identificere og nedbryde de eksisterende barrierer mellem parterne. Afgørende er ikke mindst, at der etableres den fornødne tillid mellem parterne. En sådan tillid kan kun udvikles, hvis parterne har kendskab til og respekt for hinandens forskellige kulturer, arbejdsmetoder, rollefordeling og økonomi. Nogle retningslinier for et godt samarbejde findes bl.a. i en pjece om socialt arbejde, som er udarbejdet af Kommunernes Landsforening, Socialministeriet, Center for frivilligt socialt arbejde m.fl.

Udgangspunktet er, at der bør skabes en ordentlig kommunikation parterne imellem, således som det f.eks. er erfaringen i de kommuner, der har haft en kontaktperson; en person fra enten kommunen eller fra de frivillige organisationer, hvis vigtigste funktion er at formidle kontakt mellem de mulige samarbejdspartnere. Kontaktpersonen kan være med til at nedbryde de barrierer, der eksisterer på grund af forskellige kulturer og dermed medvirke til at fremme dialogen mellem parterne. Med henblik på at fremme kommunikationen er en mulighed også, at kommunerne/amterne afholder et årligt møde med henblik på drøftelse af prioritering, tilskudsordninger, arbejdsdeling m.v.

Erfaringer fra nogle kommuner viser, at afholdelse af temadage for de frivillige foreninger og de ansatte i kommunen er et vigtigt redskab til at udbrede kendskabet til hinanden og forbedre samarbejdsrelationerne også i det daglige arbejde.

Afgørende er i det hele taget, at begge parter er mere åbne over for hinandens forskelligheder og definerer, hvad de hver især forventer sig af samarbejdet.

Tilliden skal ikke blot skabes mellem de frivillige organisationer og det offentlige. Brugere skal ligeledes have tillid til parterne, når der indgås et samarbejde. Ellers kan der opstå barrierer i form af, at de frivillige organisationer f.eks. kan få »imageproblemer« ved at indgå i et samarbejde med offentlige myndigheder. Det kan igen indebære, at brugere af organisationen afstår fra at deltage i aktiviteter af frygt for, at de offentlige myndigheder blander sig i deres liv i øvrigt.

Væsentligt er også, at kommunerne/amtskommunerne inddrager de frivillige organisationer i tide med henblik på en præcisering af, hvad det er for en opgave, der skal samarbejdes om, hvem det skal være til gavn for, hvad der er det offentliges ansvar, og hvad der er det frivilliges opgave.

Ligeledes er det vigtigt, at den konkrete aftaleform afstemmes efter, hvilken frivillig organisering og opgave, det drejer sig om, og at det som led i samarbejdet bl.a. præciseres, hvem der er kontaktperson, og hvordan der sikres en løbende informationsudveksling, herunder teknisk/økonomisk bistand og konsulentbistand.

Af betydning er endelig, at de frivillige sociale organisationer og foreninger synliggør deres formål og tager stilling til, hvor langt de vil gå i et samarbejde, og hvad de vil involvere sig i.

Erfaringerne viser, at hvis det offentlige – kommunen og amtet – har tillid til de frivillige organisationers arbejde, vil de ikke i samme grad have et ønske om at styre og kontrollere organisationens arbejde ved f.eks. at kræve indsigt i budgetter og beretninger samt stille krav om registrering af aktiviteter og antal af brugere.

En anden erfaring er, at nogle puljemidler har været medvirkende til at fremme samarbejdet mellem det offentlige og de frivillige organisationer. Kendetegnet for puljemidlerne er et ønske om i øget grad at inddrage de frivillige sociale organisationer i socialpolitiske tiltag. Puljemidlerne kan imidlertid samtidig være medvirkende til, at nogle kommuner holder sig tilbage med økonomisk støtte.

Styrkelse af kommunernes økonomiske engagement i det lokale frivillige sociale arbejde

Som det fremgår af kapitel 18, er det frivillige sociale arbejde overvejende støttet gennem finansieringskilder på centralt niveau. For de landsdækkende organisationer (uden driftsoverenskomster) udgør de statslige finansieringskilder en tredjedel af indtægterne, hvor de kommunale tilskud udgør 1 pct. Der findes ingen samlet undersøgelse om finansieringen af de frivillige sociale foreninger repræsenteret på det lokale plan, men undersøgelser tyder på, at under en tredjedel af foreningerne modtager støtte fra kommuner og amtskommuner, og at denne støtte i de fleste kommuner kun udgør nogle få procenter af foreningernes indtægter.

Med baggrund i kommunernes ansvar på det socialpolitiske område og inden for kultur- og folkeoplysningsområdet, samt erfaringerne fra bl.a. det tidligere omtalte modelprojekt, er det afgørende, at det kommunale engagement forøges væsentligt, hvis der skal udvikles nogle bedre udviklingsbetingelser for det frivillige sociale arbejde på det lokale niveau.

Hvor den kommunale interesse og det økonomiske engagement er til stede, viser erfaringerne, at de frivillige kræfter vokser, og at der sker en kraftig udvikling i aktiviteterne til gavn for både dem, der yder og dem, der nyder, ligesom samarbejdet også udvikler arbejdet i forvaltningerne.

Udvalget har med tilfredshed noteret sig, at der af satspuljen er afsat 4 mill. kr. til i nogle kommuner at afprøve en ny finansieringsmodel. Hensigten er – under forudsætning af kommunal medfinansiering – at etablere en lokal pulje, som kommunen selv administrerer til støtte for det frivillige sociale arbejde.

Udvalget tillægger det derfor afgørende betydning, at fokus for en væsentlig del af finansieringen flyttes fra det statslige niveau til det kommunale niveau, for at der kan ske en væsentlig udvikling i det frivillige sociale arbejde.

Kun herigennem kan det frivillige sociale arbejde blive synligt på både det politiske og forvaltningsmæssige niveau, få vægt og gøre sig gældende i den lokale politik.

De fremtidige rammer inden for lovgivningen for det frivillige sociale arbejde

Som omtalt i kapitel 7 har et Udvalg om bistandslovens serviceydelser m.v. udarbejdet en rapport, som bl.a. indeholder udkast til et forslag til lov om social service. I dette udkast åbnes der mulighed for, at kommunalbestyrelser og amtsråd kan indgå aftale, hvorefter kommunalbestyrelser og

amtsråd kan overlade sine beføjelser til selvejende institutioner, foreninger, organisationer eller andre private kræfter.

Udvalget er enig i, at de videre rammer for samarbejdet med de frivillige sociale organisationer vil kunne give øgede muligheder for aftaler, som er afstemt efter de private tilbud, dets aktiviteter og målgruppe og dermed for en mere smidig tilrettelæggelse af tilbuddene.

Udvalget er også enig i, at det – som anført i bemærkningerne – er af afgørende betydning for en helhedsorienteret indsats, at amtskommunerne og kommunerne samarbejder om de tilbud, der falder ind under deres respektive ansvarsområde, og at det som led heri er de kommunale råds centrale og nødvendige hovedrolle at beslutte de overordnede rammer for og krav til kommunernes og amtskommunernes ydelser som grundlag for en dialog med de forskellige brugerorganer, medarbejdergrupper, frivillige osv.

Udvalget mener imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt, at de frivillige som led i en helhedsorienteret indsats alene betragtes som en dialogpartner, men at der behov for, at der fastlægges en *ramme* for samarbejdet mellem kommunalbestyrelser/amtsråd og de frivillige sociale organisationer, samtidig med at et sådant samarbejde bør fastlægges ud fra en grundlæggende respekt for de frivillige organisationers selvstændighed og egenart.

Som tidligere nævnt er samarbejdet mellem de frivillige organisationer og kommunen/amtet mange steder sporadisk og præget af tilfældigheder, og kun de færreste kommuner/amter har udarbejdet en frivillighedspolitik, selv om mange amtskommuner har haft et ganske omfattende *uformelt* samarbejde, især med de frivillige sociale organisationer på handicapområdet. Manglende kendskab til hinanden og kulturelle forskelle er ligeledes barrierer for et velfungerende samarbejde.

Efter udvalgets opfattelse forudsætter en styrkelse af den frivillige indsats, at kommunerne og amterne gør en indsats for at fremme samarbejdet og for at synliggøre det frivillige sociale arbejde. Det kan bl.a. ske ved, at kommunerne i deres vejledningsvirksomhed henleder borgernes opmærksomhed på de tilbud, herunder rådgivnings- og vejledningstilbud, som findes i frivilligt regi – og det uanset om der er indgået en aftale med kommunen eller amtskommunen om det pågældende tilbud.

Efter udvalgets opfattelse bør det derfor i lovgivningen præciseres, at kommunalbestyrelser og amtsråd bør fremme samarbejdet med de frivillige organisationer, og herunder i dialog med frivillige sociale organisationer udarbejde en frivillighedspolitik.

12.4 Udvalget foreslår:

- **at udviklingen i det lokale frivillige sociale arbejde fremmes gennem en kommunal forpligtelse til at støtte det frivillige sociale arbejde, og at kommunalbestyrelsen/amtsrådet årligt fastsætter en beløbsramme for tilskud til de frivillige sociale organisationer. Staten kompenserer kommuner og amtskommuner for merudgiften (jf. kapitel 18 om finansiering),**
- **at der indføres en bestemmelse i lovgivningen, som forpligter kommunerne/amtskommunerne til at fremme samarbejdet med de frivillige organiseringer og udarbejde en frivillighedspolitik, hvori kommunen/amtskommunen**

beskriver målene for et samarbejde med de frivillige organisationer og foreninger, som virker inden for kommunens/amtskommunens område med henblik på at fremme løsningen af de sociale problemer og at fremme den forebyggende indsats,

- at kommunerne/amtskommunerne med udgangspunkt i lokale behov og ønsker etablerer samarbejdsfora til at styrke samarbejdsrelationerne til de frivillige organisationer/grupper med henblik på en løbende dialog om implementeringen af frivillighedspolitikken,
- at der sker en styrkelse af mulighederne for f.eks. at etablere frivillighedsformidlinger som base for støtte af og udvikling af frivilligt socialt arbejde,
- at kommunerne/amtskommunerne er opmærksomme på uddannelsesmuligheder for de medarbejdere i forvaltningen, som samarbejder med foreningerne, f.eks. i form af udstationeringsordninger med henblik på at give medarbejderne en større indsigt i det offentlige og det frivilliges forskelligheder og mod til dialog om gensidige myter,
- at der fra centralt hold tages initiativ til, at der udarbejdes informationsmateriale med gode ideer til, hvordan man bedst kan fremme samarbejdet mellem kommunerne/amtskommunerne og de frivillige organisationer/grupper.

Kapitel 13 - De frivillige organisationer og virksomheder

Indledning

Udvalget har overvejet, hvordan en generel omformulering af forskellige sektors deltagelse i fornyelsen af velfærdssamfundet kan have betydning for relationen mellem virksomheder og frivillige organisationer. I denne sammenhæng kan det være væsentligt at se på virksomhedernes rolle som centrale samfundsmæssige aktører og inddrage den samfundsmæssige sociale ansvarlighed, som også virksomhederne må forholde sig til.

Under Socialministeriet er der for tiden igangsat en kampagne om virksomhedernes sociale engagement. Det er en meget bred kampagne, som set ud fra et strategisk perspektiv sigter på at bearbejde de barrierer, der måtte være i virksomhederne for at inddrage sociale hensyn i produktionen. Ligeledes er det kampagnens mål at understøtte og undersøge den praksis, som mange lokale virksomheder rent faktisk har omkring sociale initiativer. Når vi taler om virksomhedernes inddragelse i tiltag til gavn for frivilligt socialt arbejde, kan det ses som en del af en overordnet omdefinering af virksomheders rolle i vores velfærdssamfund. Men det er vigtigt at understrege, at denne diskussion om den frivillighedsvenlige virksomhed *ikke* skal ses som en del af Socialministeriets kampagne. Alligevel er det væsentligt at være opmærksom på, at det sociale element via kampagnen introduceres mere håndfast på virksomhederne – det kan også de frivillige og de frivillige sociale organisationer drage fordel af.

13.1 Frivillige organisationer og virksomhederne

Der er ikke i Danmark nogen lang tradition for at sammenkæde den frivillige sektor med den private sektor (Center for frivilligt socialt arbejde 1994, Greve 1995). Den frivillige sektor og de frivillige organisationer har primært tradition for at samarbejde med og indgå i relationer med offentlige myndigheder. Vi skal til USA for at finde en egentlig tradition for, at frivillige organisationer – Non-governmental Organisations (NGO's) – indgår relationer og samarbejder med private virksomheder.

Amerikanske frivillige organisationer adskiller sig da også i høj grad fra den nordiske organisationstradition, og en direkte efterligning af de amerikanske NGO'ers arbejdsmetoder og strukturer er set i et nordisk perspektiv næppe heller ønskelig. De amerikanske frivillige organisationer ligner da også private firmaer og er af den norske forsker i frivillige organisationer, Per Selle, karakteriseret som præget af en effektivitetstænkning og en fund-raising kultur, som ligger langt fra den nordiske frivillighedskultur (Selle 1995).

En sammenkædning af den frivillige sektor og den private sektor er derfor ikke ønskelig for enhver pris. Men der er generelt en voksende opmærksomhed om både offentlige og private virksomheders samfundsmæssige engagement, som også berører frivilligt socialt arbejde. *Hovedspørgsmålet er, hvordan vi muliggør frivilligt socialt arbejde i praksis.* En sådan diskussion indebærer også en analyse af, hvordan den enkeltes arbejdsplads udgør en ressource for det frivillige arbejde.

Når vi taler om virksomhedernes samfundsmæssige rolle, er det således vigtigt at være opmærksom på, at arbejdspladsen har en stor betydning som udgangspunkt for menneskers sociale aktiviteter. Det må anses for sandsynligt, at det i stigende grad er arbejdspladsen og arbejdslivet, der for en stor del af befolkningen er udgangspunkt for dannelse af netværk. Dette skal ses i relation til den svindende rolle, bl.a. lokalsamfundet har fået som udgangspunkt for netværksdannelse. Det er således gennem arbejdspladsen mennesker møder andre, tager initiativer, foretager aktiviteter etc.

På baggrund heraf er der umiddelbart en række forhold, hvor både de *offentlige og private* virksomheder spiller en rolle for det frivillige sociale arbejde.

13.2 Mulige veje til fremme af det frivillige sociale arbejde i praksis

Selv om der er nogle vigtige berøringspunkter/potentialer i grænsefladerne mellem frivilligt arbejde og virksomhederne, er der også nogle afgørende problemstillinger, som må diskuteres. En sammenblanding af frivilligt arbejde og arbejdspladsen kan betyde, at den frivillige identitet kobles til virksomheden. Hvis der f.eks. er tale om hel eller delvis lønkomensation, som det er kendt fra bl.a. Body Shop, eller i form af orlovsordninger, kan det være tvivlsomt, hvorvidt der egentligt er tale om frivilligt arbejde. Endvidere er det spørgsmålet, om det overhovedet er ønskeligt, at virksomheden skal »blande sig« i medarbejdernes liv: Medarbejderne skal have mulighed for at være fri for at være frivillige!

Det er derfor væsentligt at diskutere mere præcist, på hvilke områder en sammentænkning er ønskelig og på hvilke, det ikke er.

Virksomheden kan mere eksplicit overveje, hvorledes personalepolitikken bør eller kan indeholde elementer, der tilgodeser medarbejderes deltagelse i frivilligt socialt arbejde. Man kan tale om

forskellige elementer i personalepolitikken, som karakteriserer *en frivillighedsvenlig virksomhed*, skabt på baggrund af en bevidsthed om, at det frivillige både er en samfundsmæssig ressource samt et internt gode i virksomhederne.

En sådan kan være en måde at tydeliggøre over for virksomhedens medarbejdere, hvordan virksomheden kan bruges som udgangspunkt for deltagelse i frivilligt arbejde. En personalepolitik, som tilgodeser frivilligt arbejde, kan indeholde forskellige elementer. Grundlæggende kan vi splitte op mellem 1) interne og 2) eksterne dimensioner ved relationen mellem frivillige organisationer og virksomheden. Man kan også sige, at medens den interne dimension retter sig mod at skabe rum for *medarbejderens frivillige indsats*, er de eksterne dimensioner rettet mod støtte til *frivillige organisationers arbejde*.

Virksomhedsinitiativer rettet internt – Elementer i en frivillighedsvenlig virksomhed

En konkret dimension af en personalepolitik, som forholder sig aktivt til frivilligt socialt arbejde, kan allerede findes i den vægt, mange virksomheder – private som offentlige – lægger på bred menneskelig og social erfaring (herunder frivilligt arbejde), dvs. i virksomhedernes rekrutteringsmønster. Hertil kommer, at virksomhedens profil og konkrete personalepolitik kan have stor betydning for rekruttering af engagerede og ansvarlige mennesker.

En anden dimension af en frivillighedspolitik er, at virksomheden overvejer, på hvilken måde den mere konkret kan optræde som rum for udfoldelse af frivilligt socialt arbejde.

Mange virksomheder har i dag som en del af deres personalepolitik tilrettelagt en række aktiviteter for medarbejderne, som de kan benytte efter arbejdstid. I forlængelse heraf kan virksomheder overveje at støtte de ansattes deltagelse i sociale arrangementer, som har en netværksopbyggende funktion ikke kun i relation til arbejdspladsen, men også i forholdet til virksomhedens omgivende samfund. Den frivillige indsats kan også rettes mod virksomheden selv. Eksempelvis kan man forestille sig en besøgsvennsordning i forhold til virksomhedens tidligere medarbejdere.

En tredje og meget vigtig dimension er medarbejderes muligheder for at varetage frivilligt arbejde på en måde, som ikke indebærer konflikt med deres lønarbejde. Den langt overvejende aktivitet, som frivillige udfører i de frivillige sociale organisationer, er bestyrelsesarbejde, herunder rådsarbejde. Bestyrelsesarbejde medfører ofte en politisk interessevaretagelse udadtil i organisationen, bl.a. repræsentation i diverse politiske ad-hoc udvalg. I takt med at mange organisationer udvider samarbejdet med det offentlige, kan det noteres, at mødeaktiviteter, konferencer m.v. i stigende omfang ligger i den almindelige arbejdstid.

Det vil derfor være en stor støtte til frivilligt arbejde, hvis medarbejdere, som deltager i frivilligt arbejde, får mulighed for at varetage dette hverv.

Parallelt med de igangværende diskussioner om indførelse af omsorgsdage, kunne den enkelte virksomhed overveje muligheden for at indføre lignende »frivillig-dage« som ramme for medarbejderes deltagelse i frivilligt arbejde.

Det kan i øvrigt nævnes, at man i Frankrig har indført en ordning, hvor medarbejdere, som sidder som repræsentanter for frivillige organisationer i offentlige organer, har mulighed for orlov i 9

arbejdsdage pr. år. (»Promotion du bénévolat« 1995). Den franske pendent til det danske Kontaktudvalg CNVA arbejder på at få udvidet denne ordning til også at omfatte en uddannelsesorlov på 9 arbejdsdage for frivillige med ansvarshverv.

Sådanne konkrete udmøntninger af en frivillighedsvenlig personalepolitik vil være af stor betydning for den praktiske muliggørelse af frivilligt arbejde.

Virksomhedsinitiativer rettet eksternt

Nogle virksomheder har en tradition for at donere småbeløb til lokale frivillige sociale organisationer som støtte til organisationens aktiviteter. Dette sker som donation uden forventninger om egentlige modydelser.

En anden måde, hvorpå virksomheder kan støtte det frivillige arbejde, er gennem *sponsoraftaler*. Denne form for støtte er ny i en dansk sammenhæng (Center for frivilligt socialt arbejde). Sponsoring er set fra virksomhedens side en forretningsorienteret aktivitet, der ikke kan forveksles med velgørhedsarbejde. Der er tale om en investering, som er valgt med en forventning om, at det vil give en ønsket effekt.

Sponsoraftaler af frivillige organisationer kan være en måde at understrege den etiske dimension i en virksomheds image på. Meget tyder på, at netop etiske dimensioner er på vej til at blive et vigtigt konkurrenceparameter for virksomheder både nationalt og internationalt (Socialministeriet 1995:18). I den forbindelse er støtte til frivillige sociale organisationer en måde, en virksomhed kan understrege et socialt engagement dels over for virksomhedens kunder, dels i forhold til det (lokal)samfund, virksomheden befinder sig i. Dertil kommer, at fremtidens virksomhed må formodes at skulle konkurrere om den gode arbejdskraft på andre områder end blot via lønnen. Den virksomhed, som ønsker at tiltrække gode medarbejdere, vil i fremtiden skulle være sig sin sociale rolle bevidst og tilbyde en organisationskultur med perspektiver og mening, således at virksomheden er et sted, som medarbejderen er stolt af (jf. bl.a. Beck & Svendsen 1996).

Set fra organisationernes side medfører sponsoring via firmaer en større synliggørelse af den frivillige organisation, f.eks. ved at organisationens navn indgår i reklamer for virksomheden. Det er dog vigtigt, at de frivillige organisationer er opmærksomme på, hvem de sponsoreres af. Det er vigtigt for den status, frivilligt socialt arbejde har, at der ikke sker en kompromisering af organisationernes værdi-grundlag som følge af sponsoring. Netop for at undgå dette har nogle organisationer udarbejdet en egentlig sponsor-etik, som fastslår, hvilke typer af virksomheder, den frivillige sociale organisation kan være interesseret i at modtage sponsormidler fra, og på hvilke betingelser sponsoreringen skal finde sted. De frivillige sociale organisationer kan søge vejledning hos Center for frivilligt socialt arbejde, som har samlet nogle af de erfaringer, frivillige sociale organisationer har gjort sig med sponsoring.

Videre må man opfordre frivillige organisationer til at søge en sammensat finansiering for at undgå for stor afhængighed af en virksomhed. Nogle af sygdoms- og handicaporganisationerne har opnået sponsorstøtte fra medicinalvirksomheder. Det har vist sig at være en stor hjælp for disse organisationer, men de har samtidig skulle være opmærksomme på, at det ikke har medført, at organisationer har tilpasset den politiske interessevaretagelse derefter.

Virksomheder kan i stedet for sponsorstøtte vælge at oprette en fond til støtte af frivilligt socialt arbejde. For de frivillige organisationer har en fond den fordel, at den stiller dem langt friere i forhold til virksomheden. Samtidig kan netop oprettelsen af en fond være en måde at tilgodese medarbejderes krav til virksomhedens sociale profil.

Endelig er det muligt at gå et skridt videre og oprette en »virksomhedernes sociale fond«. Dvs. en fond, som virksomheder frivilligt betaler til mod at kunne bruge fondens logo i virksomhedens profilering. Denne model har den fordel, at virksomheden kan pleje sit image og sin profil ved at bruge fondens logo i reklamer m.v., mens de frivillige sociale organisationer kan få økonomisk støtte uden at skulle reklamere for bestemte produkter. Modellen kendes andre steder fra. Bl.a. er store dele af eliteidrætten i Tyskland finansieret på denne måde. Det samme gælder finansiering af visse former for forskning.

Virksomheden kan ud over den direkte økonomiske støtte stille ressourcer til rådighed for frivillige organisationer i form af naturalier i bred forstand, know-how, medarbejdere eller anden ekspertise. Der kan være behov for kaffe og kuglepenne, men også for særlige kundskaber. Eksempelvis kan virksomhedens medarbejdere vejlede de frivillige organisationer i regnskabsføring, hjælpe med ansøgninger m.v. Der er eksempler på, at revisionsfirmaer lader medarbejdere udføre revision på delvis eller helt frivillig basis i de frivillige sociale organisationer. Til sammenligning er der i USA tradition for, at virksomheder deltager i bestyrelserne med tilsvarende omfattende forpligtelser i forhold til organisationens konkrete arbejde.

Behovet for denne type støtte i form af know-how gælder især de meget unge organisationer. Eksempelvis er der inden for de seneste år startet en lang række nye landsorganisationer på sygdoms- og handicapområdet (mellem 1990 og 1994 er der tale om en tilgang på 23 organisationer). Disse organisationer opererer gerne fra »formandens dagligstue«, dvs. efter arbejdstid og i kraft af en eller få mennesker med et stort personligt engagement, men ikke nødvendigvis med de færdigheder i regnskabsføring m.v., som frivilligt arbejde også indebærer.

Til sammenligning er mange nystartede *projekter* med frivillig deltagelse ofte finansieret via offentlige puljemidler, hvilket muliggør ansættelse af en fuldtidsansat leder. Dette skal dog ikke udelukke, at disse typer af frivillig organisering ikke også kan have endda stor brug for forskellige former for praktisk bistand.

13.3 Udvalget foreslår:

- at virksomhederne som led i personalepolitikken gør det muligt at skabe rum for den enkelte medarbejders engagement i frivilligt arbejde. Herunder særligt muliggør, at medarbejdere, der som repræsentanter for frivillige sociale organisationer deltager i offentlige råds-, udvalgs- og nævnsmøder kan få fri hertil,
- at den offentlige instans, som har ønsket den frivillige organisations deltagelse i råds-udvalgs- eller nævnsmøder, forpligtes til at kompensere for de deltagendes tabte arbejdsfortjeneste,
- at virksomhederne som led i synliggørelsen af virksomhedens sociale profil overvejer måder at støtte de frivillige sociale organisationer på.

Kapitel 14 - Selvorganisering blandt samfundets udsatte grupper

Indledning

De frivillige organisationer spiller en vigtig demokratisk rolle som varetagere af særlige gruppers interesser. Vi kan konstatere, at interesseorganisering gennem århundredet er blevet udbredt til at inkludere stadig flere grupper af borgere, og at interessevaretagelsen også på det sociale område er blevet en del af det demokratiske fundament. Vi kan se, at flere grupper særligt på sygdoms- og handicapområdet har organiseret sig med baggrund i de særlige problemstillinger, disse grupper kæmper for. Blandt samfundets udsatte grupper er egenorganiseringen imidlertid fortsat svag. Det kan diskuteres, om den øgede differentiering i interessevaretagelsen, som denne udvikling er udtryk for, har betydning for en generel solidaritet med samfundets svage grupper.

Siden 1980'erne har selvforvaltning og selvorganisering været en væsentlig politisk ambition. Der er således inden for det offentlige givet mulighed for indflydelse og påvirkning via brugerbestyrelser og brugerråd. Brugerdemokratiet giver befolkningen nye muligheder for at påvirke de politiske processer og vilkårene for egen livssituation. Men brugerinddragelsen er i første række sket inden for områder, hvor brugergrupperne er relativt stærke jf. bl.a. daginstitutionsområdet og ældreområdet. Udviklingen kan derfor også ses som et udtryk for, at de eksisterende organisationer har fået tilføjet nye bastioner for indflydelse.

Set i lyset af den generelle udvikling i egenorganisering, brugerdemokrati og selvforvaltning bør det overvejes, om det ikke er muligt at styrke betingelserne for en egenorganisering blandt samfundets udsatte grupper. En støtte til organiseringer, som giver mulighed for politisk indflydelse og som kan støtte forsøg med brugerindflydelse på de servicetilbud, disse grupper benytter – eller fravælger at benytte.

Set ud fra et demokratisk synspunkt er egenorganisering blandt samfundets svage en afgørende måde at sikre disse grupper indflydelse på beslutninger, som vedrører deres livsvilkår. Et eksempel på en gruppe, som indtil for ganske nylig ikke har organiseret sig omkring egentlig interessevaretagelse er f.eks. kontanthjælpsmodtagere, som i forbindelse med lov- og regelændringer som hovedregel ikke selv er repræsenteret i debatten med synspunkter, ikke deltager i høringsrunder osv.

I sig selv behøver dette ikke at være et problem, så længe de overordnede demokratiske indflydelseskanaler fungerer. Men når vi ud over disse kanaler i Danmark også har en meget effektiv interessevaretagelse via organisationer, sker der en skævvridning, når nogle grupper er stillet uden for den politiske debat. Man kan således næppe tænke sig lovændringer på andre områder, uden at en række erhvervs- eller interesseorganisationer inddrages i forhandlingerne eller har ytret sig i den offentlige politiske debat. (Spørgsmålet om de udsatte gruppers interessevaretagelse er i øvrigt emnet for et forskningsprojekt, som er igangsat i Norge, jf. Hvinden 1995).

Støtte til egenorganisering blandt udsatte grupper må naturligvis ske med respekt for, at nogle grupper kan være for svage til selvorganisering. Når det gælder de allersvageste, er det i Danmark

især de humanitære og kirkelige organisationer, som påtager sig en meget synlig og respekteret interessevaretagelse på disse menneskers vegne. Samtidig tilbyder disse organisationer særlige aktiviteter, som kan mobilisere ressourcer blandt dele af brugergrupperne, som med tiden kan indgå i egenorganisering (jf. kapitel 6.2 om cafeer og varmemøder).

14.1 Selvhjælp og selvorganisering

Selvorganisering blandt socialt udsatte grupper i Danmark er iøjnefaldende lille, når vi sammenligner med andre lande. Studier i England, Tyskland, Belgien, Holland, Skotland og USA tyder på, at selvorganisering blandt udsatte i disse lande er langt mere veludviklet end i Danmark (Adamsen 1994).

Selvorganisering kan ses som en del af det, der beskrives som selvhjælpsgrupper. Det vil sige, at man kan tale om en skala, hvor der i den ene ende findes selvhjælpsgrupper, som er dannet af en lille gruppe mennesker med et fælles problem, f.eks. en livstruende sygdom, og hvor målet er at arbejde med og finde alternative måder at mestre deltagerens – forandrede – livssituation på. I den anden ende af skalaen findes de selvorganiseringer, som ikke kun retter sig mod deltagerens egne personlige situation, men som har åbnet sig udadtil, og hvor organisationen opfattes som repræsentant for en større befolkningsgruppe, eksempelvis handicaporganisationerne.

Selvhjælpsgrupper blandt udsatte kan findes inden for denne skala, men der er få, som har karakter af en egentlig organisering med et bredere samfundsmæssigt sigte. Samtidig har den interessevaretagende del af frivillige sociale organisationer kun i ringe omfang været orienteret mod udsatte befolkningsgrupper.

Selvorganisering er, set ud fra et socialpolitisk synspunkt, et middel til at styrke deltagerens følelse af normalitet, ligeværd og selvrespekt. En organisering blandt ligestillede giver mulighed for at skabe en særlig kultur, som definerer det normale med udgangspunkt i gruppen selv, snarere end ud fra andre menneskers normalitetsopfattelse. På den måde kan organisering være en måde at ophæve stigmatisering og være en måde at reintegrere udsatte grupper på.

Selvorganisering har således en vigtig dobbeltfunktion, som der kan være grund til at støtte. Gennem dannelse af foreninger, oplever deltagerne at være sammen om fælles livssituation. Foreningen kan blive rammen om en proces, hvori den enkeltes ressourcer mobiliseres. En sådan proces kan være udgangspunktet for skabelse af en platform for deltagelse i demokratiet; en mulighed for at blive hørt i politiske processer, som vedrører dem.

14.2 Eksempler på egenorganisering

I de seneste år har der imidlertid været en øget tendens til egenorganisering blandt samfundets udsatte grupper. »Galebevægelse« var måske det første eksempel på denne tendens. Siden da er der kommet flere eksempler på, at udsatte grupper selv danner deres egne foreninger. Eksempelvis har stofmisbrugere i København oprettet Brugerforeningen af 1993, ligesom andre organiseringer blandt nuværende og tidligere stofmisbrugere har set dagens lys, bl.a. Solstrålen i Fredericia og foreningen STRIS (Stofmisbrugerens rettigheder i samfundet). På samme måde har også alkoholikere startet egne foreninger.

Karakteristisk for disse foreninger er, at de på forskellig vis støtter medlemmerne i deres indsats for at tackle misbrugsproblemerne, styrker medlemmernes selvværdsfølelse og deres rettigheder i forhold til myndighederne.

Nogle af de seneste initiativer til selvorganisering har været blandt kontanthjælpsmodtagere. På Bornholm har en gruppe bistandsklienter organiseret sig i »Sammenslutningen af bistandsklienter«. Denne forening er gået i spidsen for organiseringer blandt bistandsklienter i andre dele af landet bl.a. i Næstved med henblik på opstart af en lokal forening, men også med planer om etablering af en landsdækkende forening. »Sammenslutningen af bistandsklienter« arbejder bl.a. på at oprette en rådgivning med tilhørende blad- og foredragsvirksomhed, som sigter på at skabe rammer for selvaktivering blandt de, som foreningen kalder »de tunge ender«.

Også de hjemløse har taget initiativ til selvorganisering, bl.a. i Århus og i København.

Eksemplerne viser, at egenorganisering blandt de udsatte grupper i disse år styrkes. Problemet er imidlertid, at disse organiseringer ofte har særdeles svært ved at forankres, således at organiseringen kan overleve. Erfaringerne viser en tendens til, at for at et projekt kan forankres, er det nødvendigt med en form for offentlig støtte eller organisatorisk ekspertise fra andre foreninger.

14.3 Hvordan kan man styrke egenorganiseringen blandt de udsatte grupper i samfundet?

I forbindelse med inddragelse af uorganiserede grupper i politiske processer kan det irske Combat Poverty Agency bidrage med erfaringer og inspiration. Agency'et og dets regionale »special support agencies« er uafhængige organer under det irske socialministerium. I forbindelse med iværksættelse af en national anti-fattigdomsstrategi har disse organer arbejdet med at inddrage synspunkter fra forskellige udsatte grupper i landet, eksempelvis hjemløse, arbejdsløse m.v. Arbejdet kan siges at have et dobbelte perspektiv, idet den politiske høring er kombineret med tilbud om hjælp til netværksdannelse og mobilisering af de enkeltes ressourcer. Arbejdet er organiseret med udgangspunkt i regionale centre.

Spørgsmålet om organisering er bl.a. blevet diskuteret på en konference, som udvalget, som led i sit arbejde, afholdt med deltagelse af mange forskellige typer af frivillige sociale organisationer. Fra nogle af de organisationer, der er dannet inden for de seneste år, blev det påpeget, at der ofte er et særligt behov for praktisk bistand i organisationernes startfase. Også på et møde i Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde er behovet for »fødselshjælp« til nye organiseringer blevet fremført som et væsentligt punkt. (Se i øvrigt kap. 13, hvor udvalget peger på den mulighed, der er på områder, hvor medarbejdere kan bistå organisationer med praktisk viden, eksempelvis hjælp til regnskab).

Når det gælder egenorganisering blandt udsatte grupper, finder udvalget, at der, for de grupper som måtte ønske det, er behov for konkret hjælp til det praktiske, organisatoriske arbejde. En sådan praktisk bistand kan bl.a. ligge i frivillighedsformidlingerne i de enkelte kommuner.

Den konkrete bistand, kommunerne kan tilbyde i form af lokaler, telefon m.v. er meget betydningsfuld. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at organiseringernes forhold til

kommunen kan være konfliktfyldt. Det kan derfor være vigtigt, at den konkrete støtte til organisering sker via eksterne konsulenter.

Men også de frivillige sociale organisationer selv har en vigtig betydning for udvidelsen af rummet for egenorganisering. De besidder en vigtig ekspertise, som i højere grad kunne komme andre grupper til gode. Der kan således være brug for, at allerede etablerede og velfungerende frivillige sociale organisationer overvejer, på hvilke måder de kan videregive erfaring og ekspertise til grupper, som er i en indledende organiseringsfase.

14.4 Udvalget foreslår:

- **at Socialministeriet identificerer parter, som kan støtte bestræbelser på egenorganisering – herunder ad hoc organisering – for særligt udsatte grupper, som ikke har tradition for organisering.**

Et sådant initiativ kan omhandle konkret hjælp til foreningers vedrørende det praktiske, organisatoriske arbejde. Bistanden bør særligt være af støttende, praktisk samt økonomisk karakter. Udvalget forestiller sig, at den praktiske bistand kan tilvejebringes via andre frivillige organisationer, frivillighedsformidlere og udvalgte formidlingscentre.

Udvalget vil i øvrigt opfordre kommunerne til at støtte den lokale egenorganisering. Det kan ske både ved at stille lokale, telefon m.v. til rådighed og som finansiel støtte.

Kapitel 15 - Hvordan fremmes deltagelsen og engagementet i det frivillige sociale arbejde?

Indledning

Dette kapitel beskriver mulighederne for at fremme deltagelsen og engagementet i det frivillige sociale arbejde.

Ønsket om flere frivillige kan anskues såvel ud fra et samfundsmæssigt behov for at styrke det frivillige engagement og fællesskabet som et væsentlig led i demokratiet som ud fra de frivillige organisationers behov for flere medarbejdere.

Set ud fra et samfundsperspektiv er de frivilliges deltagelse i socialt arbejde et væsentligt element i en demokratisk nation. Den danske velfærdsmodel er i høj grad baseret på en folkelig deltagelse og medbestemmelse. De frivillige organisationer udgør et forum, hvor borgere inddrages i samfundslivet og gennem det frivillige sociale arbejde opbygger en særlig kompetence til medansvar og deltagelse. Befolkningens deltagelse i frivilligt socialt arbejde er således afgørende for, at vi kan bevare og udvikle det demokratiske fundament, jf. i øvrigt kapitel 6,3.

Også for mange af de frivillige sociale organisationer er den frivillige indsats et centralt og bærende element. Det betyder selvsagt ikke, at alle kan eller skal deltage i frivilligt socialt arbejde. Bl.a. er der forskel på, hvordan den frivillige indsats prioriteres i de enkelte frivillige organisationer. F.eks.

lægger nogle af sygdoms- og handicaporganisationerne vægt på at sikre en professionel og lønnet indsats, og at det primært er det offentlige, der har ansvaret for indsatsen.

Socialforskningsinstituttets (SFI's) undersøgelser viser, at en stor del af befolkningen ville deltage i frivilligt socialt arbejde, hvis de havde kendskab til området eller blev opfordret til det.

Der er derfor gode grunde til at overveje, hvorledes vi kan fremme deltagelsen og engagementet i det frivillige sociale arbejde.

Kapitlet belyser, hvordan man kan fremme fællesskabet og det sociale engagement, herunder mulighederne og barriererne for at rekruttere flere frivillige. Endvidere stilles en række forslag med sigte på at synliggøre det frivillige sociale arbejde og at styrke indsatsen for en øget og bredere rekruttering af frivillige.

15.1 Hvordan kan man fremme fællesskabet og et øget socialt engagement?

Generelt sikrer velfærdsstaten, at der er et materielt sikkerhedsnet under de allerfleste borgere. Den solidaritet, som velfærdsstaten er udtryk for, indebærer, at ingen længere behøver at betragte hjælpen som en almisse, når nød og sociale begivenheder truer.

Men et moderne samfund mister nemt »det menneskelige ansigt«, som det bl.a. fremgår af den amerikanske økonom Galbraith's bog: »Det gode samfund«. Det fremmer individualiseringen og det enkelte individs præstation. Udviklingen af forbrugersamfundet styrker også denne tendens, hvor samværet koncentrerer sig om forbrug i stedet for det menneskelige fællesskab.

Spørgsmålet er imidlertid, om det ikke blot på det overordnede plan, men også i det nære er muligt at skabe/genskabe en større ansvarlighed for og fællesskab med andre end de, der tilhører ens nærmeste gruppe – bl.a. gennem øget information om og deltagelse i det frivillige sociale arbejde?

Som nævnt i kapitel 5 har kvindernes erhvervsfrekvens bl.a. svækket de tidsmæssige ressourcer til pasningen af børnene. Det har igen betydet, at en stor del af omsorgen og opdragelsen af børnene i dag er professionaliseret.

Bogen »Den moderne tidsalder og de unge« (se fodnote 10) beskriver bl.a. de unges mangel på erfaringer og ringe beredskab til at udvikle nære relationer og forpligtelser. Som årsag hertil anføres udskillelsen af afgørende begivenheder fra livet – begivenheder som normalitet og afvigelse, sygdom og død, og at det kun er med baggrund i hverdagen, at de unge kan udvikle personlige ressourcer i selvstændighed, ikke at undertrykke omgivelserne og at forpligte sig over for andre. Bogens konklusion er: »at man må revurdere de samfundsmæssige institutioner, der tager sig af børn og unge, overveje om familien har de bedst tænkelige muligheder inden for de givne vilkår og overveje, hvordan man kan fremme et uddannelsessystem, som hos de unge lægger grunden til et fælles ansvar frem for individualismen«.

Det er udvalgets opfattelse, at skolerne kan medvirke til at give nutidens børn og unge et bedre kendskab til mennesker, der lever på en anden måde end dem selv, f.eks. mennesker, der har brug for omsorg som f.eks. ældre, handicappede, psykisk syge og mennesker i kriser.

Gennem kontakt med det frivillige sociale arbejde og dets værdier, herunder det frivilliges arbejdsmetoder, kan børn og unge få mulighed for at få personlige erfaringer, som kan danne grundlag for udviklingen af et socialt engagement og et øget fællesskab.

En mulighed er derfor, at skolen – på samme måde som erhvervspraktikken i skolen giver børnene en indsigt i vilkårene på arbejdsmarkedet – synliggør det frivillige sociale arbejde, herunder befolkningsgrupperes behov for omsorg, gennem besøg og praktik i frivillige foreninger, på plejehjem etc. Således som man eksempelvis i Frankrig og også i Norge (som forsøg) i skolen har indført et modul om frivilligt socialt arbejde med tilknyttet praktik.

Kendskabet til de frivillige sociale organisationers arbejde kan også udbredes som led i, at skoler/gymnasier i eksempelvis samfundsfagsundervisningen inviterer repræsentanter for foreningerne med henblik på at fortælle om det frivillige sociale arbejde.

Sådanne besøg kunne også fungere som en platform for en »kampagne« for at få de unge til at deltage i frivilligt socialt arbejde.

En mulighed er også at give de studerende – ved siden af fag om bl.a. etik og værdigrundlag og om medmenneskelighed i omsorgsarbejdet – et mere konkret kendskab til kvalitetene i det frivillige sociale arbejde ved at indføre et fag om det frivilliges værdier og arbejdsmetoder på de uddannelsessteder – også pædagogiske – hvor det ikke findes i dag.

Kendskab til det konkrete arbejde i de frivillige foreninger kan også opnås ved, at uddannelsesstederne indgår i samarbejde med lokale frivillighedsformidlinger og frivillige sociale foreninger, og at de studerende får viden om mulighederne for og opfordres til at deltage i det lokale frivillige sociale arbejde i deres fritid.

Desuden bør der være mulighed for at komme i praktik inden for frivilligt socialt arbejde som alternativ til andre arbejdspladser.

Ligesom det er meritgivende at have arbejdet i f.eks. børneinstitutioner, når man søger ind på de sociale og pædagogiske uddannelser, bør det generelt for hele uddannelsesområdet give merit at have arbejdet inden for det frivillige sociale arbejde.

Efter udvalgets opfattelse er der næppe tvivl om, at et øget kendskab under opvæksten til mennesker, der lever på en anden måde end en selv, kan medvirke til at fremme fællesskabet og dermed til at bevare det demokratiske fundament, som vores velfærdssamfund er baseret på. Det kan bl.a. ske gennem deltagelse og viden om det frivillige sociale arbejde.

15.2 Motiver til at deltage i frivilligt arbejde

Som det fremgår af kapitel 6, er der allerede i dag et stort socialt engagement i form af deltagelse i frivilligt arbejde, herunder i frivilligt socialt arbejde.

En vedholdende myte er, at deltagelse i frivilligt socialt arbejde udelukkende er begrundet i altruistiske motiver. Undersøgelser viser imidlertid, at motiverne til at deltage i frivilligt socialt arbejde er langt mere bredspektrede.

Et af de vigtigste motiver til at indgå i frivilligt socialt arbejde er, at medlemskab og engagement i en frivillig organisation er *identitetsskabende*. Det øger følelsen af at tilhøre noget, at være noget – at være en del af et fællesskab. I et samfund, præget af fremmedgørelse og mangel på normer, medvirker de frivillige organiseringer gennem tilbud om aktiv deltagelse, indflydelse og ansvarstagen således til at styrke de sociale og moralske bånd mellem mennesker.

En anden drivkraft er givetvis også et behov for at have en mening med livet; en mulighed for at omsætte politiske holdninger, moralsk stillingtagen m.v. i handlinger, som ligger uden for privat- og arbejdslivet. På samme måde som de frivillige organiseringer ud fra et samfundsperspektiv kan ses som aktører i velfærdssamfundet, kan den frivillige verden ud fra et individperspektiv ses som et *udfoldelsesrum*, hvor der er mulighed for at skabe en identitet og få et meningsfyldt engagement og politisk indflydelse.

At engagementet i en frivillig organisation kan have udspring i et ønske om anerkendelse eller status behøver ikke at stå i modsætning til ønsket om eller viljen til at hjælpe andre. Det fremgår bl.a. af bogen »Stemmer fra det frivillige Danmark«, som udvalget har udgivet.

Bogen viser, at »egennytteorienterede handlinger« går fint i spænd med ønsket om at være noget for andre, dvs. handlinger, der er begrundet i altruisme. Det er ikke et »enten eller«. Flere af de frivillige nævner, at motivet til at deltage i frivilligt socialt arbejde dels har været et ønske om at være til nytte, få sociale kontakter og at udfylde et tomrum etc., og dels et håb om at kunne være noget for andre og at bistå andre i svære situationer. Mange nævner også, at de selv får mindst lige så meget ud af det, når de hjælper andre, f.eks. ved at lytte og give gode råd. De føler sig værdsatte og oplever, at de får en stor menneskelig erfaring. Det frivillige arbejde opleves således som en slags »hjælp til selvhjælp«, som giver mulighed for en øget livskvalitet og et styrket selvværd.

Bogen viser også, at et andet nøgleord er *erfaring*, forstået som et ønske om at få medmenneskelige erfaringer, men også – og især – en mulighed for at bruge egne erfaringer. Mange frivillige deltager i det frivillige sociale arbejde, fordi de her igennem kan bruge og videregive deres erfaringer til personer, der er i samme situation, som de selv har været, samtidig med at det sætter deres eget liv i perspektiv. Mange beskriver den kontrast, der er mellem deres (nu) gode og trygge liv og det liv, de mennesker har, som de møder i det frivillige arbejde. En erkendelse, som igen udgør en stærk drivkraft til at gøre noget for andre.

Gensidigheden, det identitetsskabende, muligheden for at få og bruge egne erfaringer og et øget selvværd og livskvalitet er således væsentlige motiver for at gøre en frivillig indsats.

Den svenske forsker, Eva Jeppsson Grassman (1995), nævner i sin undersøgelse, at flere undersøgelser viser, at de frivilliges motiver oftest er en kombination af egennytte og ønsket om at bidrage til andres velfærd. I undersøgelsen nævnes følgende motiver og drivkraft til at deltage i frivilligt socialt arbejde:

- Værdirelaterede motiver
- Motiver relateret til selvudvikling og ønsket om viden
- Motiver relateret til selvværd og status
- Motiver der har at gøre med problembearbejdning
- Motiver der har at gøre med sociale forventninger
- Motiver der relaterer til karriere og arbejdsmarkedet

Af et dansk bidrag til en nordisk foreløbig undersøgelse om de frivilliges motiver (Center for frivilligt socialt arbejde, juni 1995), der tager udgangspunkt i de ovennævnte motivationsfaktorer, fremgår endvidere, at motivationsfaktorerne vægtes i den ovennævnte rækkefølge. De værdirelaterede motiver har således størst betydning, mens de arbejdsmarkeds- og karriereorienterede motiver betyder mindst.

Motivationsfaktorerne understreger betydningen af, at de frivilliges arbejde påskønnes, f.eks. gennem opmærksomhed om deres indsats eller ved at de tilbydes kurser. Spørgsmålet om at styrke den frivillige sociale indsats er derfor ikke alene et spørgsmål om at få *flere* frivillige. Det er i høj grad også et spørgsmål om at gøre det frivillige arbejde så *attraktivt*, at det kan fastholde de frivillige og deres ekspertiser.

15.3 Fastholdelse af de frivillige

Der er stor forskel på de enkelte organisationers evne til at fastholde de frivillige og på, hvor stabil de frivilliges tilknytning til de enkelte organisationer er. Men det overordnede billede er, at de frivillige er meget stabile, jf. kapitel 6. En undersøgelse af fragangen af frivillige, beregnet som andel af frivillige i frivillige sociale organisationer, viser, at i omtrent halvdelen af organisationerne er en typisk frivillig engageret i mindst fire år (se fodnote 11). De frivillige organisationer er derfor generelt gode til at fastholde de frivillige.

Hvad skal der til for at fastholde de frivillige?

Motiverne til at ophøre med at være frivillig kan naturligvis være mange, som f.eks. private ændringer (man flytter, skifter arbejde, får børn, bliver syg m.v.)

Men fragangen kan også skyldes forhold, som de enkelte organisationer *kan* have indflydelse på. F.eks. at de frivilliges forventninger ikke bliver indfriet som følge af usikkerhed om den rolle, man har som frivillig, at den frivillige indsats ikke yder anerkendelse, tilfredsstillelse eller personlig vækst, eller at man savner støtte eller ikke inddrages i beslutningsprocessen (Habermann, 1987:94).

Fastholdelse af frivillige i den frivillige sociale indsats forudsætter, at de frivillige føler, at der er brug for dem, at der er opmærksomhed om deres arbejde, og at de tilbydes f.eks. kurser, supervision og evaluering i relation til deres arbejde.

Det bekræftes bl.a. af en undersøgelse (refereret hos Ibsen, 1995), hvoraf fremgår, at en forpligtende og personlig involvering forudsætter, at strukturen og de interne relationer i organisationen/foreningen skaber social anerkendelse og status, som f.eks. fællesskab, sammenhold og identifikation med gruppen.

En forudsætning for, at de frivillige kan bevare deres engagement og deltagelse er, at de føler en tilknytning til organisationen, f.eks. ved at den enkelte kan identificere sig med organisationens holdninger og værdier, samt at arbejdet skaber status, fællesskab, vi-følelse, indflydelse m.v., hvilket igen hænger sammen med organisationens struktur, den måde den fungerer på, og de muligheder de frivillige har for at engagere sig. Organisationens struktur m.v. er derfor ligeledes bestemmende for, hvilke muligheder der er for, at (passive) medlemskaber kan vendes til aktiv deltagelse som frivillige i organisationen.

Efter udvalgets opfattelse forudsætter et øget engagement derfor bl.a., at organisationen som led i en mere klar profil fastholder og styrker organisationens formål, hvis organisationen skal vedblive at være et attraktivt forum for den frivillige indsats.

De enkeltes motiver til at involvere sig i frivilligt arbejde samt fastholdelsen af frivillige skal således ses i sammenhæng med, hvad den enkelte får ud af det i form af bl.a. tilhørsforhold, identifikation og muligheder for selvudfoldelse.

15.4 Praktiske erfaringer med rekrutteringsstrategier

Hvordan man skal tilrettelægge en strategi med henblik på at engagere flere i det frivillige sociale arbejde afhænger naturligvis af, hvilken organisation der er tale om, organisationens struktur og opgaver, hvilken målgruppe, man ønsker at henvende sig til, herunder om målet er at rekruttere de frivillige internt fra organisationens egne medlemmer eller uden for organisationen.

Af samme grund er det vanskeligt at tegne et samlet billede af, hvilke strategier de enkelte organisationer anvender.

Undersøgelser viser (Anker, 1995 samt Habermann, 1995), at flertallet af de frivillige organisationer rekrutterer deres nye medlemmer via »mund til mund- metoden«, og at rekrutteringen derfor ofte sker via mere uformelle kanaler end ud fra en på forhånd fastlagt strategi.

Mange organisationer gør således brug af personlige kontakter til at udbrede kendskabet til det frivillige arbejde, og hyppigt rekrutteres de frivillige blandt foreningens medlemmer. Over halvdelen af foreningerne mener, at den personlige kontakt, hvor frivillige eller ansatte i organisationen opfordrer venner, bekendte og arbejdskolleger til at gøre en frivillig indsats, er den mest effektive vej.

Andre metoder at rekruttere nye frivillige på er via organisationens hvervemateriale, personligt betjente boder og stande på museer, udstillinger og lignende, gennem offentlige instanser som biblioteker og arbejdsformidling m.v. samt via annoncering i medierne. Hver tiende organisation/forening nævner endvidere, at de benytter de lokale frivillighedsformidlinger, jf. kapitel 6.

Et eksempel på, hvordan en organisation rekrutterer frivillige, er Ungdommens Røde Kors (URK). Organisationen benytter sig af forskellige rekrutteringsmetoder. I relation til de landsdækkende aktiviteter målrettes rekrutteringen til de specifikke aktiviteter, eksempelvis »Ung på linie«, ferielejre, kulturudvekslingsprogrammer m.v. Midlerne er f.eks. »mund til mund-metoden«, opslag på uddannelsessteder, i medlemsbladet samt – og med stor succes – annoncering i DSB's blad »Ud og Se«. I relation til de lokale afdelinger står lokalgrupperne selv for rekrutteringen af frivillige. URK har for nylig nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en rekrutteringsstrategi, som dels tager sigte på organisationens samlede mål, og dels de lokale gruppers ønsker om aktiviteter med henblik på, at rekrutteringen kan målrettes mod specifikke grupper. Sigtet med en rekrutteringsstrategi er således at tydeliggøre organisationen målsætning, så den kan videreformidles.

I udlandet er der flere lande, der har erfaring med udarbejdelse af egentlige rekrutteringsstrategier.

Bl.a. har den *norske* »Nasjonalforeningen for folkehelsen« (se fodnote 12) indledt en rekrutteringskampagne. Sigtet med kampagnen er en generel vejledning om, hvordan de enkelte foreninger kan synliggøre sig i lokalmiljøet og her igennem rekruttere nye medlemmer. Kampagnens mål er således ikke alene rekruttering af frivillige, men også at få flere medlemmer.

Baggrunden for kampagnen er bl.a., at mange af de lokale foreninger og medlemmerne ikke har haft et tilstrækkeligt kendskab til organisationens arbejde til at kunne informere om omfanget af aktiviteter. Nasjonalforeningen har derfor udarbejdet en *hvervebrochure*, som de har anbefalet lokalafdelingerne at sende ud sammen med en folder om den lokale forening. Endvidere er udarbejdet et »*tipshæfte*« med nogle spørgsmål, som de enkelte foreninger skal forholde sig til. Bl.a. spørgsmål om, hvilke opgaver der løses, hvem der har glæde af indsatsen, hvilke tiltag der kan sættes i gang, samt hvem der er målgruppen for rekrutteringen (alle i lokalmiljøet, ildsjæle, støttemedlemmer, fagpersoner m.v.). Derudover indeholder brochuren forslag til *udadvendte aktiviteter* som f.eks. eventuelle samarbejdspartnere, annonceringskanaler, temadage, folkemøder samt aktiviteter som udflugter, temadage på skoler, loppemarked etc.

Kampagnen er således rettet mod lokalmiljøet med henblik på at synliggøre organisationens aktiviteter, bl.a. ved en »Nasjonalforeningens uge«, radiospots, logoer samt kurser om rekruttering, der er udarbejdet i samarbejde med en gruppe markedsføringsstuderende. Også i *Storbritannien*, der har en lang tradition for frivilligt socialt arbejde, er det muligt at hente praktiske erfaringer om rekrutteringsstrategier. Her informerer flere forskellige organisationer, bureauer etc. om det frivillige arbejde, bl.a. »The Volunteer Centre«, som svarer til det danske Center for frivilligt socialt arbejde. Centret udgiver *informationsfoldere* med oplysning om steder, hvor man kan få viden om frivilligt arbejde, som f.eks. i frivillighedsbureauer, databaser, biblioteker, museer, arbejdsgivere etc. Centret udgiver også »*lokale vejvisere*« med information om de muligheder, der eksisterer i de forskellige lokalområder samt informationssedler med spørgsmål, som en potentiel frivillig bør tage stilling (f.eks. hvor meget tid, den pågældende har, opgaveønsker samt ønsker om tidspunkter for deltagelse i kurser etc.)

The Volunteer Centre udgiver endvidere informationsmateriale for mere specifikke områder eller målgrupper. F.eks. undersøgelser og informationsmateriale om rekruttering af ældre, indvandrere, handicappede samt rekruttering fra arbejdspladser. Bl.a. har centret udarbejdet en folder – en »*factpack*« – om »Employer-supported volunteering«. Folderen indeholder adskillige brochurer, som redegør for, hvad en virksomhed kan gøre for at fremme støtten til det frivillige arbejde.

I 1994 nedsatte den engelske regering et »Make a Difference Team«, hvis opgave er at udarbejde en strategi for, hvordan man bedst kan styrke og synliggøre det frivillige arbejde. Det har bl.a. resulteret i *kampagnen*, »Make a difference; An outline Volunteering Strategy for the UK«. Baggrunden for bl.a. at sætte fokus på rekruttering af frivillige er, at hovedparten rekrutteres via »mund til mund-metoden«. Det betyder, at formidling sker inden for bestemte cirkler, og at langt fra alle får kendskab til det frivillige arbejde. Da det forventes, at der især er mulighed for at få flere frivillige inden for grupper af ældre, unge, etniske minoriteter samt de lavestlønnede, er kampagnen især målrettet disse grupper.

15.5 Barrierer for rekruttering af frivillige

Der kan naturligvis være mange grunde til ikke at deltage i frivilligt socialt arbejde. For den enkelte kan der være tale om holdningsmæssige forbehold over for frivilligt arbejde, eller der kan være

personlige barrierer som f.eks. dårligt helbred eller manglende tid. Lovgivningen eller holdninger på arbejdspladsen og blandt kolleger kan også skabe barrierer for at deltage i frivilligt arbejde.

Af SFI's rapport »Det frivillige arbejde« (Anker, 1995) fremgår, at »manglende tid« anføres som den væsentligste begrundelse for ikke at have deltaget i frivilligt arbejde inden for det sidste år. Ifølge SFI kan den manglende tid skyldes, at de pågældende ikke har et tilstrækkeligt ressourcemæssigt overskud til at deltage i frivilligt arbejde. SFI anfører endvidere, at en mulighed også er, at frivilligt arbejde ikke prioriteres så højt. Den næsthøypigste begrundelse er, at man aldrig er blevet spurgt, om man ville udføre frivilligt arbejde. Endvidere anføres alder, sygdom, manglende lyst, at man ikke tror på det eller ikke har råd som begrundelse for ikke at deltage.

Af SFI's undersøgelse fremgår endvidere, at en af de hyppigste begrundelser for ikke at deltage i frivilligt arbejde er, at man aldrig er blevet spurgt, om man ønsker at være frivillig. Det tyder på, at kendskabet til og deltagelse i det frivillige arbejde begrænser sig til specifikke befolkningsgrupper. En barriere er således, at der ikke er samme viden hos den del af befolkningen, der ikke færdes i de sociale arenaer, hvor frivilligt socialt arbejde er udbredt.

En anden barriere er, at mange frivillige ikke har en tilstrækkelig viden om den organisation, hvor de udfører en frivillig indsats. Det indebærer, at de frivillige ikke kan identificere sig med organisationen og er ude af stand til at informere andre om organisationen.

Engelske undersøgelser (jf. bl.a. »Make a Difference«, 1995) viser, at årsagen til, at de ældre, unge, etniske minoriteter og de lavestlønnede ikke i samme grad er frivillige bl.a. skyldes:

- at de står uden for arbejdsmarkedet, og dermed uden for en af de centrale rekrutteringsarenaer,
- at de økonomiske omkostninger, der kan være forbundet med frivilligt arbejde, forhindrer dem i at deltage,
- at der ikke er aktiviteter, der er målrettet mod disse grupper, samt
- at formidlingen af det frivillige arbejde ikke er målrettet.

Resultatet af disse undersøgelser kan naturligvis ikke overføres direkte til danske forhold. Alligevel tyder meget på, at man også i Danmark bør være opmærksom på eksistensen af disse barrierer. Eksempelvis er Body Shops projekt vedrørende »ansatte som frivillige« et billede på sidstnævnte (se fodnote 13). Erfaringerne herfra er bl.a., at projektet fremstod som et projekt, de ansatte ikke kunne identificere sig med. Konceptet var for engelsk og derfor ikke i tilstrækkelig grad tilpasset den konkrete danske arbejdsplads. Desuden var de ansatte i tvivl om, hvorvidt projektet også omfattede dem. Der var med andre ord ikke gjort nok ud af at formidle, hvad hensigten med projektet var, og hvem der var dets målgruppe.

15.6 Øget synlighed af den frivillige sociale indsats

Som nævnt er en væsentlig barriere for rekruttering af frivillige, at mange ikke har kendskab til det frivillige arbejde. Dette sammenholdt med, at mange i befolkningen forholder sig positivt til at ville udføre frivilligt socialt arbejde, såfremt de blev spurgt eller havde viden om det, sandsynliggør, at flere ville gøre en frivillig indsats, hvis det frivillige sociale arbejde blev mere synligt.

En synlighed af den frivillige sociale indsats kan ske på flere niveauer.

De enkelte organisationer kan synliggøre sig gennem tiltag som f.eks. udarbejdelse af hvervebrochurer og informationsfoldere om organisationens arbejde, annoncering i blade, på busser, på Go Card-postkort etc.

En anden mulighed er at synliggøre det frivillige sociale arbejde gennem en fælles *synlighedskampagne*. En kampagne, hvor målet ikke er rekruttering, men en bred og generel information om det frivillige sociale arbejde, der vil kunne medvirke til at skabe en øget opmærksomhed om den frivillige sociale indsats.

Udvalget forestiller sig, at synlighedskampagnen skal foregå som en tværgående aktivitet fælles for hele det frivillige sociale område. En sådan kampagne bør foregå i to trin, hvor den første del af kampagnen skal have som formål at udvikle en parathed i organisationerne, således at der bliver skabt grobund for en styrkelse af det frivillige sociale arbejde, herunder kapacitet til en øget tilgang af frivillige. Afgørende for, at en indsats for at få flere frivillige kan få den fornødne effekt, er nemlig, at organisationerne og foreningerne har den fornødne kapacitet til at rumme flere frivillige.

En sådan kampagne vil efterfølgende kunne forbedre de enkelte organisationers mulighed for selv at rekruttere frivillige gennem mere målrettede initiativer, når kendskabet til det frivillige sociale arbejde allerede er udbredt i befolkningen.

Om den nærmere organisering af en sådan kampagne henvises til kapitel 19.

En øget synliggørelse kan også ske i form af studierejser her i landet og i udlandet med henblik på en videreformidling af erfaringer om frivilligt socialt arbejde. Udvalget kan i den sammenhæng pege på, at der i DANIDA er mulighed for at få legater til studierejser med henblik på at videreformidle erfaringen om indsatsen i DANIDA. Man kunne forestille sig en lignende ordning for det frivillige sociale område (se i øvrigt udvalgets forslag).

Rekruttering af unge

Det er udvalgets opfattelse, at der blandt unge mellem 16-29 år må antages at være et potentiale for nye frivillige. 50 pct. af de ikke-frivillige unge i denne aldersgruppe angiver således, at de gerne ville deltage i frivilligt arbejde, hvis de blev opfordret til det (SFI, 1995) (se fodnote 14). Det tyder på, at der er del unge, der har lyst til at deltage i frivilligt socialt arbejde, hvis rekrutteringen målrettes denne gruppe.

Skal man nå denne gruppe af unge, må rekrutteringen tage sit afsæt de steder, hvor de unge færdes. Det kan f.eks. være på uddannelsessteder eller i sportsklubber og idrætsforeninger.

Et eksempel på en sådan målrettet strategi mod de unge er rekrutteringen af frivillige til NGO-forum på FN's Verdenstopmøde Om Social Udvikling i København i marts 1995. Rekrutteringen foregik via annoncering på uddannelsessteder og i dagblade. Materialet var »ungt og smart« formuleret på en måde, der skabte følelsen af »vores fælles projekt«, kropsånd og »vi-følelse«. En del af forklaringen på denne kampagnes succes kan måske også ligge i selve projektets form; et konkret tidsafgrænset projekt, der måske netop tiltaler unge.

Mange organisationer klager over, at det er svært at tiltrække unge. Det behøver ikke at være engagementet, der mangler, men kan skyldes den måde organisationen informerer om sig selv,

hierarkiet i organisationen og den type af aktiviteter, som »tilbydes« medlemmerne. Unges engagement vækkes af en idé, et projekt og ødelægges, hvis der ikke er stor grad af selvstændighed og selvbestemmelse i aktiviteten.

Det må derfor være en udfordring for organisationerne at kunne give de unge inspiration til eller tilbyde »projekter« inden for organisationens rammer, som de kan engagere sig i, og give rum for selvstændighed og udfoldelse.

Rekruttering af ældre

Potentialet for rekruttering af nye ældre afhænger i vidt omfang af, om der er tale om unge ældre i aldersgruppen 45-59 år eller om ældre over 60 år. Blandt de unge ældre (SFI 1995: 92) vurderer SFI, at 47 pct. potentielt ville deltage i frivilligt arbejde, mens gruppen fra 60 år og derover kun har en potentiel ny skare af frivillige på 17 pct. Noget tyder således på, at potentialet er størst blandt den yngre del af de ældre, der generelt er aktive.

Til gengæld viser tallene, at det kan være svært at nå de ældre over 60 år. Interessen – og måske lige så vigtigt – energien og drivkraften til at engagere sig er mindre. På den anden side er der samtidig flere og flere ældre, der er politisk aktive på ældreområdet, bl.a. som følge af de mange ældreorganisationer og etableringen af de særlige ældreråd i kommunerne. Dette kan medvirke til en øget interesse for området blandt ældre medborgere.

Hvad formentlig også må antages at kunne påvirke rekrutteringen af ældre, er den betydelige vækst i ældregruppen i de kommende år, jf. kapitel 5.

Rekruttering af personer med særlige kvalifikationer

SFI's undersøgelse viser, at der særligt blandt funktionærer og tjenestemænd er et potentiale af frivillige. Cirka halvdelen, af de som ikke udfører frivilligt arbejde, har svaret, at de gerne vil deltage i frivilligt arbejde, hvis de blev opfordret til det. Der er altså tilsyneladende et uudnyttet potentiale her. Det er samtidig den gruppe, som i forvejen udgør den største andel af de frivillige.

Rekrutteringen af disse grupper kan med fordel tage udgangspunkt i frivilligt arbejde, der giver en reel mulighed for medindflydelse og kompetence. De frivillige organisationer oplever i dag, at der i stigende grad stilles krav fra de frivillige til opgavernes karakter. De frivillige, som i deres lønarbejde er vant til deltagelse og indflydelse, har et udtalt ønske om, at det samme gør sig gældende i den frivillige indsats. Rekruttering af denne gruppe vil derfor kræve, at der i det frivillige sociale arbejde er mulighed for indflydelse på og i organisationen, personligt ansvar i udførelsen af opgaver o.s.v.

Der er ingen tvivl om, at de frivillige organisationer vil kunne drage stor nytte af den kompetence og viden, som disse persongrupper besidder. Eksempelvis kunne man forestille sig, at administratorer eller revisorer kunne inddrages som frivillige i organisationerne, og at medieuddannede kunne bistå organisationen i udarbejdelse af rekrutteringsstrategier.

Rekruttering af personer uden for arbejdsmarkedet

Som led i en forsøgsordning har ledige dagpengemodtagere i nogle år haft mulighed for at deltage i frivillige aktiviteter, uden at det medfører fradrag i arbejdsløshedsdagpengene, jf. bekendtgørelse om fradrag i arbejdsløshedsdagpenge (se fodnote 15). Visse betingelser skal dog være opfyldt. Der må ikke være tale om, at andre udfører samme arbejde mod betaling, og det må ikke have karakter af lønnet arbejde/selv-stændig virksomhed. Ordningen omfatter ikke aktiviteter, der udføres i offentlig regi, foregår i udlandet eller har forbindelse med privat virksomhed. Det er arbejdsløsheds-kassen, der i første omgang afgør, om aktiviteten er forenelig med modtagelse af dagpengene.

Offentlige tilskud til foreningen/organisationen/aktiviteten kan imidlertid medføre, at den frivillige organisering anses som en offentlig aktivitet, hvorfor ledige dagpengemodtagere ikke har mulighed for at deltage i sådanne aktiviteter uden fradrag i dagpengene. Et eksempel er § 105-institutionerne, hvor Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen har givet en arbejdsløshedskasse medhold i, at frivilligt arbejde i et kvindekrisecenter er at sidestille med arbejde i offentligt regi. Ønsket om at fremme frivilligt socialt arbejde og at tilgodese konkrete projekter kan således udelukke ledige dagpengemodtagere fra at deltage i en frivillig social indsats, der modtager offentlige tilskud.

Mange ledige er imidlertid positivt indstillet over for at udføre en frivillig indsats. Medens det kun er 18 pct. af de arbejdsløse, der udfører en frivillig indsats, er 50 pct. af de ikke-frivillige arbejdsløse potentielt interesserede (SFI, 1995:91). Begrundelsen er formentlig, at arbejdspladserne er en af de mest centrale rekrutteringsarenaer, og at personer uden for arbejdsmarkedet derfor ikke har kendskab til eller får tilbuddet om at blive frivillig. Her er det dog værd at bemærke, at der er forskel på personer, der er på permanent overførselsindkomst, og de der er på midlertidig overførselsindkomst, da den sidstnævnte gruppe stort set er lige så aktive som de aktuelt beskæftigede (SFI, 1996:45).

Mulighederne for at rekruttere personer, der ikke har en tilknytning til arbejdsmarkedet, vil derfor kunne forbedres, hvis der i rekrutteringsstrategierne tages højde for, at denne gruppe indgår i andre sociale sammenhænge end arbejdspladsen, således som det bl.a. er erfaringen i frivillighedsformidlingerne, jf. kap 6.

Samme problem gør sig ikke gældende for ledige kontanthjælpsmodtagere, der kan deltage i frivillige og ulønnede aktiviteter af samfundsmæssig betydning, jf. lov om kommunal aktivering i kapitel 7.

Rekruttering blandt socialt truede grupper

Som nævnt i kapitel 6 har nogle cafeer for socialt sårbare og udsatte grupper et udtalt mål om at styrke integrationsprocessen af brugerne i velfærdssamfundet. Rekruttering af nye frivillige sker således ofte ved, at der bevidst arbejdes for, at cafeens brugere med tiden kan indgå i arbejdet som frivillige medarbejdere i cafeen.

Herudover er der såkaldte igangsætningsprojekter, hvor kommunen er initiativtager, og hvor projektet har som mål at få socialt udsatte grupper med flere sammenfaldne problemstillinger i gang igen. Ofte har de frivillige organisationer opgaver, som disse mennesker kan varetage, samtidig med at nogle af de frivillige organisationer har en særlig opmærksomhed på behovet for at »matche« personer og opgaver ud fra vurderinger om sociale ressourcer.

Ikke mindst i relation til rekruttering blandt de sårbare og udsatte grupper kan det offentlige spille en vigtig rolle som igangsætter og formidler. Bl.a. gennem samarbejde med de organisationer, hvis målsætning også er at inddrage de svagere grupper, er der mulighed for at inddrage disse grupper som frivillige i den sociale aktivitet og dermed drage nytte af de erfaringer, som brugerne gennem tiderne har indhøstet. Dette gælder ligeledes de organisationer, der ser det som et mål at integrere brugerne i samfundet.

15.7 Rekrutteringsstrategier

Som nævnt må rekrutteringstrategier selvsagt tage udgangspunkt i, hvordan den enkelte organisation er struktureret, organisationens opgaver, samt hvilken målgruppe man ønsker at nå, herunder om målet er at rekruttere frivillige internt fra organisationens egen medlemskare, eller om de frivillige skal findes uden for organisationen.

Afgørende for om den enkelte organisation vil kunne nå mere specifikke grupper afhænger bl.a. af *typen og omfanget af aktiviteter*, hvordan det frivillige sociale arbejde er organiseret, herunder om der er tale om tidskrævende aktiviteter eller korte tidsafgrænsede projekter.

Muligheden for en bredere rekruttering af frivillige fra forskellige befolkningsgrupper forudsætter, at der er en bred vifte af aktiviteter, som både kan tilgodes de frivillige, som ikke har faglige forudsætninger for at deltage i indsatsen, og de frivillige som har de fornødne faglige forudsætninger.

Med udgangspunkt i de tidligere nævnte erfaringer om, at mange frivillige rekrutteres via uformelle kanaler, f.eks. gennem arbejdspladsen og sociale netværk, er det nærliggende at antage, at der vil være mulighed for rekruttere flere frivillige, hvis det frivillige sociale arbejde synliggøres der, hvor de konkrete målgrupper færdes. Eksempelvis, at rekruttering af unge sker i form af opslag og information på uddannelsesstederne, og at rekruttering af ældre/pensionister f.eks. sker via ældreorganisationerne.

Væsentligt er også, at organisationerne har den fornødne kapacitet til at optage flere frivillige, samt at der også er en vækst i den ny frivillighed – i nye aktiviteter, som opleves som spændende at deltage i.

Afgørende for rekruttering er imidlertid også, at ingen af økonomiske grunde afskæres fra at deltage i frivilligt arbejde.

15.8 Udvalget foreslår:

- **der tages initiativ til udarbejdelse af undervisningsmateriale til brug i undervisningen i folkeskolen, gymnasiet og på øvrige relevante uddannelsessteder, samt at erfaringer om den frivillige sociale indsats inddrages i undervisningen,**
- **organisationerne afsætter ressourcer til, at organisationerne som led i en rekruttering og fastholdelse af de frivillige udarbejder en organisationspolitik, der bl.a. tager stilling til, hvilken rolle og medindflydelse de frivillige skal have i organisationen, samt hvordan man kan styrke de frivillige f.eks. gennem kurser, supervision m.v. samt de enkelte organisationers informations- og rekrutteringsaktiviteter,**

- der fra centralt hold og i samarbejde med Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde og Center for frivilligt socialt arbejde tages initiativ og afsættes økonomiske ressourcer til en synlighedskampagne af den frivillige sociale indsats, samt
- der afsættes økonomiske midler til, at Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde kan tage initiativ til, at der oprettes legater til studierejser for frivillige og ansatte i den frivillige verden.

Kapitel 16 - Kvalitet og kvalitetsudvikling i det frivillige sociale arbejde

Indledning

Det frivillige sociale arbejde beskriver ofte sig selv ved begrebet »egenart«. Ved at anvende dette begreb er det underforstået, at de frivillige organisationer og foreninger har andre værdier og normer end offentlige virksomheder og private (profitorienterede) virksomheder. Det frivillige sociale arbejde beskrives som at have en værdi i sig selv – at aktiviteten bærer værdien »i sig selv«.

Kernen i det frivillige sociale arbejde er aktiviteter, der sigter mod at løse velfærdsproblemer for enkeltindivider eller grupper. Aktiviteter, hvis sigte er omsorg og menneskelig udvikling.

Det frivillige sociale arbejde har ikke som i den offentlige virksomhed eller det private erhvervsliv tradition for at tale om kvalitetsudvikling og kvalitetssikring, selv om man i flere organisationer har funktioner, regler og rutiner, som skal sikre en god indsats.

De frivillige organisationer karakteriserer selv kvaliteten i det frivillige sociale arbejde ved selvstændige kvaliteter som gensidighed i de menneskelige relationer til brugerne, ligeværdighed og opbygning af særligt tillidsforhold.

Det beskrives også som særlige karaktertræk, der ligger i det frivillige arbejde (og som stilles op som modsætning til det offentlige): at det er uafhængigt, at det ikke registrerer, at det ikke arbejder med en målrettet behandlerenssynsvinkel, at de frivillige er sammen med brugerne af fri vilje, og at der er den nødvendige tid og kontinuitet i kontakten til brugerne.

De overordnede værdier, som de frivillige organisationer og foreninger har som udgangspunkt for deres aktiviteter, beskrives også som:

- værdien i at mennesker yder en indsats på baggrund af frivillighed,
- at det frivillige arbejdes brugerrettede aktiviteter er en måde, hvorigennem man kan styrke det sociale engagement og den sociale bevidsthed,
- at man er en direkte støtte for de enkelte brugere, og at man kan være advokat for brugerne,
- at man gennem de konkrete aktiviteter opnår en indgående viden om de faktiske problemer og vilkår og derigennem har mulighed for løbende at tilpasse aktiviteten til ændrede vilkår.

I det frivillige sociale arbejde må grundlaget for diskussion af kvalitet således være værdierne og de menneskelige ressourcer.

Inden for den offentlige service er udgangspunktet for kvalitetsudvikling behovet for at få en bedre tilrettelagt service i forhold til brugernes behov og deres individuelle forhold, samtidig med at det kvalitative skal tilpasses behovet for en styring af de kollektive udgifter.

I udformning og tilrettelæggelse af service inden for det offentlige har kvalitet, kvalitetsstyring i sammenhæng med brugerinddragelse, indførelse af brugerråd m.v. været på dagsordenen i mange år, og der sker løbende diskussion af metoder og afprøvning af nye.

I bistandsloven er der nu åbnet op for, at kommuner og amtskommuner (i forbindelse med tilbud til narkobehandling) anvender behandlingstilbud fra foreninger, uden at der indgås driftsoverenskomst med de regler for offentlig styring, dette indebærer. I bemærkningerne til loven siges, at mere varierede samarbejdsmodeller kan give mulighed for tilbud, der er bedre økonomisk tilpasset de konkrete behov og kan inddrage brugerne aktivt, og at det bør sikres, at den aftalte behandling er af en kvalitet, som det offentlige og brugerne kan være tjent med. Ligesom det er tilfældet med tilbud til borgerne fra offentlige side, kan det ske gennem udvikling af kvalitetskontrol og kvalitetssikring. I vejledningen siges indledningsvis, at udvikling af kvalitetssikring ud fra overordnede mål kan udgøre et mere aktivt og direkte instrument end det traditionelle tilsyn.

De frivillige organisationers og foreningers overlevelses- og udviklingsmuligheder er traditionelt betinget af evnen til at vinde omgivelsernes tillid. De vurderes overvejende på normer og værdier. Formulering af visioner gennem diskussion af værdier og normer er en lige så vigtig del af organisationernes liv som udførelse af egentlige aktiviteter og projekter.

Men med en væsentlig offentlig finansiering af frivillige ydelser – specielt omsorgsydelser – kommer behovet også for legitimering af ydelsernes kvalitet. Selv om kommunalbestyrelsen decentraliserer opgaver til f.eks. selvejende institutioner, foreninger og organisationer, vil de fortsat have ansvaret for, at de sociale opgaver løses ud fra de stedlige forhold, og at borgerne kan have tillid til økonomien og til løsningernes indhold og kvalitet.

De frivillige organisationer står ofte med en naturlig frygt for, at et tættere samarbejde med det offentlige medfører en kontrol og styring, som kan betyde tab af det særlige grundlag, det frivillige sociale arbejde hviler på.

Når foreningerne og organisationerne går i samarbejde med det offentlige og i stigende grad modtager større støtte herfra, står de over for flere udfordringer og krav:

- de skal kunne demonstrere kvaliteten af aktiviteterne,
- de skal bevare og udvikle identiteten, dvs. værdier og holdninger,
- de skal bevare selvstændigheden dvs sætte grænser for hvilke opgaver, de påtager sig, hvis de ikke skal miste den folkelige opbakning og det frivillige bagland.

Der er således et behov for, at der i det frivillige sociale arbejde udvikles nogle instrumenter, der kan hjælpe med *at sikre udviklingen i kvaliteten med udgangspunkt i værdierne og hermed også selvstændigheden.*

Kravet internt må være, at foreningerne tager udgangspunkt i, at kvaliteten og ressourcerne i det frivillige arbejde er den (med)menneskelige indsats og den interne dialog om mål og værdier. Overordnet vil det sige:

- at udvikle og vedligeholde kulturen i organisationen gennem samtale og i diskussioner om værdier og normer,
- specielt på det handlingsorienterede plan i de brugerrettede aktiviteter at støtte de frivillige i at udvikle »livskompetence«,
- at lytte til, medinddrage brugerne og deres livserfaringer i udformningen af de brugerrettede aktiviteter, samt
- at afgrænse sig fra opgaver, som man ikke kan eller vil løse.

Kravene udefra, når de frivillige organisationer /foreninger/projekter går i tættere samarbejde med det offentlige om projekter, vil være:

- dokumentation for kvaliteten i arbejdet,
- tilbagemelding (kvittering) for den tildelte støtte.

For at kunne imødekomme disse krav kan de frivillige organisationer synliggøre arbejdet, og hvordan man sikrer kvaliteten og udviklingen i arbejdet. Som baggrund for en sådan beskrivelse må ligge en intern proces, hvor man vurderer grundlaget og rammerne for indsatsen, f.eks. organisering, kompetence og udvikling i de menneskelige (og frivillige) ressourcer. Processen kan munde ud i en beskrivelse (eller »deklaration«), som kan formidle til omverdenen:

Hvad er det særlige, man er god til. Hvilke indsatser man vil påtage sig, og hvilke man ikke vil. Hvordan man arbejder, og hvad man gør for at sikre kvaliteten.

16.1 Arbejdsprocesser omkring udvikling i kvaliteten

Det vigtigste arbejdsredskab i forbindelse med udvikling af kvaliteten er *processen*: hvordan den tilrettelægges og udføres. I processen forholder organisationen sig eksplicit til værdier og mål med arbejdet og ser kritisk på organisering og funktion af de enkelte aktiviteter – en selvevalueringsproces.

I selvevaluering ligger, at ledelse og medarbejdere kritisk ser på organiseringen af arbejdet, og hvorledes aktiviteterne virker i forhold til formålet med dem. Selvevaluering står således i modsætning til andre evalueringer (effektevalueringer, procesevalueringer), som normalt foretages af udefra kommende.

I selvevalueringen indgår en række spørgsmål omkring arbejdstilrettelæggelse, procedurer, regler, metoder, som man kan betegne som instrumenter/ midler til at sikre kvaliteten.

Almindeligt benyttede *kvalitetssikringsmidler* i organisationerne vil ofte være:

- uddannelse (af både frivillige og lønnede),
- supervision,
- grundige ansættelsessamtaler med nye frivillige,
- afgrænsning af hvilke opgaver man tager på sig,
- afgrænsning/fastlæggelse af opgavevaretagelse mellem frivillige og ansatte.

Herudover vil der være en række særlige kvalitetssikringsinstrumenter, som er/vil være relevante for de enkelte aktiviteter. For en besøgstjeneste kan det f.eks. være information til

besøgsmodtageren om, hvordan man forholder sig, hvis man er utilfreds med en ny besøgsven eller en regel om kontrolopringning af besøgslederen til besøgsmodtageren.

Brugernes retssikkerhed og de frivilliges tavshedspligt i relation hertil er også et område, man bør være opmærksom på i organisationerne.

For mange aktiviteter kan det desuden være relevant at få omverdenens vurderinger af aktiviteten. Det drejer sig om brugerne og om de relevante samarbejdsparter, som ligeledes har den nære kontakt med brugerne. Omverdenens vurderinger bør som udgangspunkt have organisationens egen deklaration af, hvad man kan og vil, så det ikke bliver det offentlige systems behov og forventninger, der dominerer en sådan vurdering. En proces, der således foregår både internt i organisationen (med medarbejdere og frivillige) og med løbende dialog med omverdenen (af nogle benævnt som dialogcirkler) er også baggrund for det, man kalder et *etisk regnskab*.

Vigtigt i processen er under alle omstændigheder at lægge vægt på inddragelse af brugerne og brugernes vurdering. En sikring af, at det så vidt muligt er brugernes behov og krav, der bestemmer indholdet af aktiviteten, må være et væsentligt element i selvevalueringsprocessen.

Samlet kan man sige, at en model for kvalitetsudvikling kan indeholde følgende elementer:

1. *Selvevaluering* i forhold til organisationens målsætninger og værdier og vurdering af kvalitetssikringsmidler.

2. Udarbejdelse af *deklarationer*: hvad er man god til, hvad vil man og hvad vil man ikke, og beskrivelse af kvalitetssikringen (hvordan arbejder man).

3. *Omdømmevurderinger* og *brugervurderinger*.

4. *Samlet selvevaluering*: en slags status over hele processen.

Et meget væsentligt grundlag for udvikling af modeller for kvalitetsudvikling er således, at den *bygger på organisationens egne værdier og mål (med aktiviteten)* og en vurdering af de forskellige kvalitetssikringsinstrumenter: hvilke er egnede specielt i relation til organisationens grundlæggende principper og værdier og egnede til at sikre en kvalitetsudvikling i organisationen.

Ligeledes er det vigtigt at tage udgangspunkt i de kvalitetssikringsinstrumenter, man lokalt lægger vægt på ud fra de mål og forhold, der arbejdes ud fra det enkelte sted. Det er vigtigt, at det sker ud fra de lokale forhold og i forhold til den brugergruppe, som aktiviteten er rettet mod. Der kan bl.a. være lokale forskelle i brugergruppens profil inden for den målgruppe, en organisations aktivitet er rettet mod.

Overordnet vil udviklingen af sådanne modeller kunne tilgodese formål som:

– *at styrke kvalitetsudviklingen i organisationen,*

– *at styrke den selvstændige position i relationerne til det offentlige system ved at synliggøre kvaliteten og udviklingen heri,*

– at de procesbaserede kvalitetssikringsinstrumenter, der benyttes i organisationerne, synliggør den kvalitet, man søger at sikre i det brugerrettede arbejde, og

– at kunne se kritisk på egne aktiviteter.

Selve processen med selvevalueringen kan samtidig have den effekt, at den internt styrker organisationskulturen.

Om brugervurderinger:

Der er meget divergerende opfattelser i og mellem organisationerne i muligheden for og relevansen af brugervurderinger.

Som argumenter mod brugervurderinger nævnes ofte: brugergruppens vanskelige sociale situation umuliggør en brugervurdering, at det vil klientgøre, at brugergruppen vil føle sig registreret, at brugergruppen vil være tilbageholdende med kritik på grund af afhængighed af tilbuddet, og at det i praksis er umuligt at måle kvaliteten af menneskelige relationer.

Andre synspunkter er, at formaliserede brugervurderinger godt kan lade sig gøre, hvis de er anonyme, mens man dog er uenig om hvilken form, der er hensigtsmæssig.

Hvorledes man kan indhente viden om brugernes vurdering vil afhænge både af aktiviteten og målgruppen.

I et projekt om aflastning af pårørende til døende er det f.eks. en fast procedure at besøge de pårørende og indhente deres vurdering af aflastningen.

I flere psykiatriprojekter arbejder man med metoder, der kombinerer anonyme spørgeskemaer og åbne ustrukturerede interview (bl.a. Hanne Krogstrups evaluering af Socialministeriets 15 M-projekter).

I nogle projekter kan det være en mulighed at vurdere, om brugergruppens sociale situation har ændret sig (i forhold til de mål man har sat op for aktiviteten). På det sociale, det psykiske, det fysiske/funktionelle område kan man alt efter brugernes situation og problemer opstille en række spørgsmål, som vil kunne indkredse brugerens situation, og om den har ændret sig.

Her er der mulighed for flere typer af vurderinger, baseret på kombinationer af iagttagelser og forskellige spørgeteknikker. Her findes forskellige erfaringer fra evalueringer af indsatser, også for meget dårlige brugergrupper, både inden for psykiatri- og aktiveringsprojekter.

16.2 Udvikling af kvalitet og selvevaluering i foreningerne og organisationerne

En udvikling af arbejdsprocesser og metoder til kvalitetsudvikling i foreningerne og organisationerne vil kræve støtte både økonomisk og metodemæssigt.

I samarbejde med organisationerne kan der etableres studiekredse-/kurser med henblik på at udvikle metoder til kvalitetssikring og tilrettelæggelse af selvevalueringsprocesser. En naturlig samarbejdspartner og koordinator vil være Center for frivilligt socialt arbejde. Sådanne studiekredse og kurser vil kunne opkvalificere medarbejderne inden for den frivillige sociale verden i at tilrettelægge arbejdet, således at kvalitetsudvikling og selvevaluering bliver en naturlig del af arbejdet og kulturen.

Hertil hører også inddragelse af brugerne og deres vurderinger samt de frivillige både ud fra en kvalitetssikringssynsvinkel og ud fra en demokratisk synsvinkel.

Som støtte til og inspiration til diskussioner i studiekredse og på kurser, bør der tages initiativ til udarbejdelse af materiale og diskussionsoplæg på området. Center for frivilligt socialt arbejde bør udvikle en sådan materialesamling i samarbejde med Socialministeriet og Socialforskningsinstituttet.

16.3 Udvalget foreslår:

- **at der afsættes særskilte midler til at støtte foreningernes og organisationernes arbejde med kvalitetssikring i det frivillige sociale arbejde gennem kvalitetsudvikling og selvevalueringer, herunder hvordan frivillige og brugere kan indgå.**
- **Dette vil kunne medvirke til, at organisationerne bedre kan dokumentere betydningen og virkningen af deres indsats. Herved styrkes organisationerne også i dialogen med det offentlige. Endelig medvirker det til at synliggøre organisationernes arbejde og rolle i samfundet**

Kapitel 17 - Behovet for kursusvirksomhed, kompetence og læring

Indledning

Uddannelse eller udvikling i kompetence er både i snæver og bred forstand, som nævnt i afsnittet om kvalitetsudvikling, et meget vigtigt led i organisationernes politik for at sikre kvalitet i opgavevaretagelsen.

Den frivillige indsats, der ydes inden for det frivillige sociale område, dækker over utroligt mange forskellige opgaver og aktiviteter. De frivillige møder med deres engagement og deltager i forskellige aktiviteter, afhængigt af deres lyst, erfaringer og kompetence. Grundlaget og værdierne i det frivillige arbejde er, at man deltager med den bagage man har af livserfaringer, og engagementet og lysten er omdrejningspunktet.

Men derfor er der alligevel behov for generel introduktion til det at være frivillig og information og viden om den organisation eller forening, man arbejder i. Desuden har de frivillige løbende brug for »kursus«-aktiviteter, hvor der bl.a. også sker erfaringsudveksling for at bevare engagementet og lysten.

Hertil kommer, at der er en række opgaver og aktiviteter, som kræver særlig støtte og viden, enten på grund af kompleksiteten i opgaverne eller de særlige vanskeligheder og udfordringer, de frivillige kan møde i den konkrete situation, hvor de skal hjælpe andre mennesker.

Man kan inden for det frivillige sociale arbejde skelne mellem to sådanne hovedtyper af aktiviteter/opgaver:

- de konkrete udadrettede aktiviteter og projekter, som er igangsat med det formål at hjælpe befolkningsgrupper eller enkeltpersoner, der på grund af sygdom, handicap m.v. har brug for støtte og hjælp. Det kan være åben eller telefonisk rådgivning til mennesker i krise. Det kan være som besøgsven til ældre eller aflastning af pårørende til syge og handicappede eller frivillige i cafeér og varrestuer, hvor brugerne er ensomme og hyppigt misbrugere,
- selve foreningsarbejdet, hvor interessevaretagelse og bestyrelsesarbejde i mange situationer kræver særlige kvalifikationer.

I mange større organisationer foregår der uddannelses- og kursusaktiviteter på flere områder lige fra oprustning og »pleje« af de frivillige, som indgår i konkrete aktiviteter, til kursusaktiviteter for ledere i konkrete projekter, uddannelse af instruktører/undervisere på det lokale plan og kursusaktiviteter for bestyrelser.

Udover organisationernes egne uddannelsesaktiviteter foregår der også kursus- og informationsvirksomhed fra Center for frivilligt socialt arbejde.

17.1 Kursusbehov for frivillige og ansatte i organisationerne

De frivillige i de lokale aktiviteter

Mange frivillige møder mennesker, der har særlige vanskeligheder f.eks. i form af psykiske problemer, mennesker i øjeblikkelig krise eller med sygdomme, som kan gøre kontakt og samvær vanskelig. De frivillige har brug for viden om, hvornår de går uden for egen kompetence og viden om hvor de kan få rådgivning og hjælp både i det offentlige system eller i andre frivillige organer.

Et øget samarbejde mellem det offentlige og de frivillige sociale organisationer vil givetvis også skærpe opmærksomheden på, at brugeren har samme retssikkerhed f.eks. i relation til tavshedspligten i de frivillige tilbud, der udføres under offentligt ansvar.

Både i Socialministeriet og i Center for frivilligt socialt arbejde er der for øjeblikket ved at blive udarbejdet vejledningsmateriale om forvaltningslovens og straffelovens regler om tavshedspligt, herunder om praktiske erfaringer med udøvelse af tavshedspligten inden for private organisationer m.v. Det er udvalgets opfattelse, at der er et behov for en øget information om gældende regler.

De frivillige og foreningsarbejdet

I forhold til organisations- og foreningsarbejdet ligger behovet bl.a. i viden om bestyrelsesarbejde, fundraising, kvalificering i forhold til forhandlingssituationer med samarbejdspartner og her især offentlige myndigheder.

Interessevaretagelsen

Decentraliseringen og tendensen i den offentlige opgavevaretagelse til at inddrage brugere og interessenter gennem råd og udvalg i udformning og tilrettelæggelse af servicen har bevirket et stærkt øget behov for opkvalificering på lokalt niveau i forhold til interessevaretagelse.

I en af de store organisationer (Dansk Blindesamfund) har man specielt styrket interessevaretagelsesdimensionen ved at uddanne tillidsmænd. Tillidsmændenes opgaver er både det interessepolitiske over for de lokale offentlige myndigheder og politikere, service og rådgivning over for medlemmerne samt i de senere år stadigt voksende opgaver i forbindelse med brugerrepræsentation på lokalt og regionalt niveau.

»Projekt«-ledere

De mange projekter på lokalt plan, som de frivillige foreninger i de senere år har etableret, har også vist behovet for efteruddannelse for projektledere. De få steder i landet, hvor der har været etableret et sådant uddannelsesforløb, har haft stor søgning. Af de mange emner, som kan indgå i en sådan uddannelse, er ledelse af såvel frivillige og ansatte, konfliktløsning, erfaringsopsamling og selvevaluering.

Ledelsesniveauet

I forhold til ledelsesniveauet i organisationerne har flere danske forskere i den sidste tid peget på de problemer, som den stadigt større professionalisering og krav hertil giver de frivillige organisationer. Når organisationerne er mere og mere på vej til at blive professionelt drevet, er der stor fare for, at de taber det frivillige bagland. Bliver resultatet, at organisationen deler sig i to med en frivillig del og en professionel del, som kun fungerer på professionelle præmisser, kan organisationen miste sin eksistensberettigelse og dermed idealismen og det værdigrundlag, den er baseret på.

For at kunne finde balancen mellem den professionelle ledelse og udfordringen i at holde det frivillige bagland i live og i udvikling kræves særlige ledelsesegenskaber. Med stadigt flere samarbejdsopgaver med det offentlige vil der i fremtiden blive behov for en særlig støtte til udvikling af disse.

17.2 Samarbejde på det kommunale niveau

En af årsagerne til manglende eller dårligt samarbejde mellem det frivillige sociale arbejde og kommunerne (jf. kapitel 8 og 12) er manglende viden om hinanden, som giver sig udtryk i en generel skepsis over for hinanden og i, hvad man kan bruge hinanden til. Mest tydeligt udtrykt er denne fra forvaltningernes side (jf. Kommuneprofilundersøgelsen). Informations- og kursusvirksomhed lokalt for forvaltningsmedarbejdere og de frivillige foreninger vil være et vigtigt element i en holdningsbearbejdning og kompetenceudvikling i samarbejdet.

Center for frivilligt socialt arbejde er (på baggrund af aftale mellem Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde og Kommunernes Landsforenings social- og sundhedsudvalg) i gang med

at udvikle en model for oplysnings- og uddannelsesindsats over for ansatte i kommunerne og de aktive i det frivillige sociale arbejde.

For at få en god grobund for et frugtbart samarbejde i fremtiden er det vigtigt, at der er en solid viden om frivilligt socialt arbejde (og betingelserne herfor) hos medarbejdere i forvaltningen og i dens institutioner. Der er derfor behov for, at frivilligt socialt arbejde indgår som et generelt fag på uddannelsesstederne.

Herudover kan man pege på, at det kunne være værdifuldt, hvis der blev skabt muligheder for, at de frivillige kunne få inspiration fra det frivillige sociale arbejde andre steder i Europa.

Den frivillige sektor har i andre europæiske lande mange forskellige betingelser og udformninger (men også ligheder med de danske forhold) som følge af de forskellige historiske og samfundsmæssige forhold (jf. i øvrigt kap.9). Erfaringer om forskellige måder at organisere det frivillige arbejde på og andre typer af aktiviteter kan givet være til inspiration for danske frivillige og organisationer og foreninger.

Der findes et europæisk udvekslingsprogram, administreret af European Round Table of Charitable Social Welfare Associations, Bruxelles. Det har fungeret i et par år. Der har været nogle få danskere (professionelt ansatte) udvalgt til at deltage, ligesom der har været enkelte fra andre lande, der har besøgt danske organisationer.

Den erfaringsudveksling, der har fundet sted via udvekslingsprogrammet, har vist sig meget nyttig, og der er derfor et behov for at opdyrke muligheder for, at flere danskere – og også de frivillige – kan deltage.

17.3 Ressourcer og støttemuligheder

Uddannelses- og kursusvirksomhed er en forholdsvis tung post i organisationernes og foreningernes budget, og det gælder især på det lokale plan. Mangel på ressourcer til uddannelsesaktiviteter bliver næmt en flaskehals, især hvis aktivitetsniveauet øges. En anden udgang kan også blive, at de frivillige kastes ud i opgaver uden den nødvendige kompetence og videnskæssige oprustning. Det er ret sandsynligt, at dette allerede sker i et eller andet omfang.

Det stigende behov for ressourcer til uddannelsesaktiviteter ses bl.a. i ansøgningerne til Socialministeriets puljer, hvor kun en mindre del har kunnet imødekommes på grund af de begrænsede midler. Udover Socialministeriets puljer er der også mulighed for støtte til kursus- og uddannelsesaktiviteter fra aktstykkepuljen fra Tips- og Lottomidlerne.

Folkeoplysningslovens indhold og muligheder

Folkeoplysningsloven trådte i kraft i 1991 og afløste lov om fritidsundervisning m.v. Den ny lov gør folkeoplysningsvirksomhed til en kommunal forpligtelse. Større lokal frihed og lettelse i forhold til det administrative er nogle af fornyelserne i forhold til den gamle lov. Den lokale forvaltning sker i kommunale *folkeoplysningsudvalg*, hvor de folkeoplysende kredse sammen med foreninger og fritids- og ungdomsklubber er i flertal.

Enhver godkendt *kreds* (*mindst 5 personer*, hvoraf en er ansvarlig over for kommunen for anvendelse af tilskuddet) er berettiget til støtte. Der stilles ikke krav om bestemte organisationsformer eller vedtægter. *Det fri emnevalg skal respekteres* (bortset fra ganske enkelte begrænsninger). Støtten ydes efter objektive kriterier, så der gives samme vilkår for samme virksomhed.

Der kan *ikke ydes tilskud til virksomhed, der hører under anden lovgivning*.

I loven skelnes mellem 2 hovedområder, der i praksis betyder, at den samlede ramme skal fordeles mellem:

- initiativtagere, der gennemfører undervisning, studiekredse m.v. for voksne,
- foreninger, der driver aktiviteter for børn og unge (aldersgrænse 25 år).

I praksis er det især det første hovedområde, der er relevant for de frivillige foreninger på det sociale område. Man skal dog også være opmærksom på mulighederne i det andet hovedområde.

Der skelnes mellem *undervisning og aktivitet*. Tilskud til undervisning gives kun til at nedbringe udgiften til leder- og lærerlønninger, som er fastsat centralt. Der findes ikke regler for anvendelsen af tilskud til aktiviteter.

Aktiviteterne skal være åbne for alle.

Loven indeholder også krav om, at kommunen af rammen afsætter mindst 5 pct. til forsøgs- og udviklingsarbejde, tværgående virksomhed m.v. Tilskud herfra kan søges af alle – også enkeltpersoner.

Folkeoplysningsudvalgene har desuden mulighed for at afsætte midler til specielle formål.

I følge lovens ånd og bogstav er der således ikke nogle væsentlige begrænsninger for, at lokale frivillige foreninger inden for det sociale område kan få tilskud efter folkeoplysningsloven.

På det centrale plan har landskontorerne (efter § 45 i folkeoplysningsloven) mulighed for at få støtte fra Kulturministeriet til uddannelse af konsulenter og instruktører, hvis aktiviteten på det lokale plan falder ind under folkeoplysningsloven. Denne mulighed bruges bl.a. af Dansk Røde Kors i forbindelse med uddannelse af instruktører til de lokale førstehjælpskurser, men ikke til foreningens sociale aktiviteter. Disse muligheder benyttes også af nogle af handicaporganisationerne.

En landsforening har også mulighed for at oprette sit eget landsdækkende oplysningsforbund. De Samvirkende Invalideorganisationer har sidste år oprettet DSIOF, som er en selvstændig juridisk enhed. DSIOF udfører ikke selv undervisningsaktiviteterne, men støtter de lokale folkeoplysningskredse, som står for undervisning for handicappede. Dette foregår gennem uddannelse af lærere/konsulenter til de lokale kredse. Hertil får de tilskud via § 45 i folkeoplysningsloven.

Når et landsdækkende oplysningsforbund kan dokumentere, at de støtter folkeoplysningsaktiviteter i mindst 40 kommuner og med i alt mindst 50.000 lærertimer, er der desuden mulighed for tilskud fra en pulje fra Tips- og Lottomidlerne, som er på 38-40 mill. kr.

Hvorledes bruger organisationerne og foreningerne indenfor det sociale område de ellers ret vide muligheder for støtte og tilskud, der ligger i folkeoplysningsloven?

En rundspørgen til nogle af de landsdækkende og lokale foreninger viser, at det er mere sjældent end almindeligt at få støtte til aktiviteter indenfor det frivillige sociale arbejde. Undtagelsen er handicaporganisationerne. Handicaporganisationerne er dog også specielt nævnt i loven, og er repræsenteret i folkeoplysningsudvalgene flere steder, men dog ikke i alle. Dansk Blindesamfund har i forbindelse med deres lokale aktiviteter oprettet »oplysningsforbund« (kredse) i mange kommuner. Hvor dette ikke er tilfældet, benytter de andre oplysningsforbund.

Dansk Røde Kors benytter folkeoplysningsloven, men primært gennem brug af de eksisterende oplysningsforbund og kun i forbindelse med fysiske og psykiske »førstehjælpskurser«.

Hvorfor bruges mulighederne for støtte gennem folkeoplysningsloven ikke?

En meget væsentlig årsag er formentlig manglende viden om loven og mulighederne for potentielle ansøgere. Fra erfaringsopsamlingen om lovens virkning i de første år: »Tilbud og tilskud« fra Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning fremgår det, at der var relativt få nye initiativtagere (ansøgere) i den første periode. I undersøgelsen nævnes også, at det har været ganske vanskeligt for folkeoplysningsudvalgene at leve op til forpligtelsen om information, og at selv de, der bruger loven, ikke har noget indgående kendskab til den eller interesse for den.

En anden barriere kan være, at man i de lokale folkeoplysningsudvalg, hvor de traditionelle oplysningsforbunds repræsentation er stor, har en for traditionel og snæver fortolkning af, hvad der falder ind under lovens rammer. De traditionelle barrierer mellem forvaltningsområderne (: »det sociale område har vel sine egne penge?«) kan muligvis også være en af årsagerne.

Hertil kommer, at der blandt nogle organisationer findes den opfattelse, at det at oprette en kreds og at modtage støtte fra folkeoplysningsudvalget indebærer en større administrativ byrde.

Opsamling

Uddannelses- og informationsvirksomhed er en nøgelfaktor i udviklingen af organisationernes aktiviteter og i udviklingen af den frivillige indsats.

Set i forhold til den øgede professionalisering af de frivillige organisationer er en styrkelse af uddannelsesaktiviteten et vigtigt element i forhold til at sikre det frivillige element i organisationernes aktiviteter og for at støtte den enkelte frivillige i det meget væsentlige og også hyppigt vanskelige omsorgsmæssige arbejde.

Et øget og tættere samarbejde med det offentlige kræver udvikling i kompetencen for de frivillige i både de udadrettede lokale aktiviteter, i interessevaretagelsen og foreningsarbejdet i øvrigt.

Uddannelsesaktiviteter kan i øvrigt være et vigtigt element i mulighederne for at tiltrække nye grupper af frivillige. Med befolkningens generelt høje uddannelsesniveau og erfaringer fra arbejdslivet følger også forventninger og krav om kvalificeret indslusning og kurser, der er målrettet de forskellige aktiviteter inden for det frivillige arbejde.

Også for ansatte i organisationerne er der et ekstra uddannelsesbehov i forbindelse med de krav, som arbejdet i frivillige organisationer indebærer.

I flere lande, bl.a. USA, England og Irland, har man specielle uddannelser for professionelt ansatte i de frivillige organisationer.

I Irland har man for at styrke og kvalificere indsatsen i de frivillige organisationer og at udbrede kendskabet til og viden om det frivillige arbejde etableret et særligt uddannelsesprogram for de ansatte i frivillige organisationer: »Certificate in Voluntary Sector Management« ved Dublin City University Business School.

Udvalget søgte i 1996 om, at der fra satspuljen for 1997 blev afsat midler til en forstærket uddannelsesindsats i forhold til frivillige. Udvalget har med tilfredshed noteret sig, at der til dette formål er blevet afsat 10 mill. årligt i en 4-årig periode.

17.4 Udvalget foreslår:

- **at der i samarbejde med de frivillige organisationer udvikles en bred vifte af kursustilbud til frivillige både internt i organisationerne, på tværs af organisationer og på lokalt niveau,**
- **at der på relevante uddannelsessteder etableres efteruddannelseskurser for projektledere, kurser i ledelse i frivillige organisationer for professionelle og frivillige, og at der på relevante uddannelsessteder etableres et gennemgående fag om frivilligt socialt arbejde for de studerende, som tager sigte på at styrke samarbejdet mellem det frivillige sociale arbejde og de ansatte i kommunerne.**

Herudover ønsker udvalget at pege på:

- at man ved tilrettelæggelse af generelle kurser for frivillige og kurser i øvrigt med et tværgående sigte også tænker på de muligheder, der er indenfor højskoleområdet rammer.

Kapitel 18 - Finansieringen af det frivillige sociale arbejde

Indledning

Dette kapitel indeholder nogle overvejelser om, hvilke hensyn der bør lægges til grund for udformningen af finansieringssystemet. Kapitlet gennemgår den nuværende situation på finansieringsområdet, herunder de eksisterende problemer på området. Endelig afsluttes kapitlet

med en opsummering af de forslag i de foregående kapitler, der kræver økonomiske tilskud, og med et samlet forslag til størrelsen og sammensætningen af den offentlige støtte.

Kapitlet er primært baseret på følgende kilder: »Finansieringen af de frivillige sociale organisationer«, som Center for alternativ samfundsanalyse (CASA) har udført for udvalget, Socialforskningsinstituttets (SFI's) undersøgelse »De frivillige sociale organisationer«, Center for frivilligt socialt arbejdes »Kommuneprofilundersøgelse«, »Tips og Lottomidlerne 1988-94« fra et udvalg under Kulturministeriet (Poul Bache-udvalget) samt samtaler med udvalgte organisationer. Desuden har en række andre kilder været brugt, (se nærmere de enkelte afsnit).

I det følgende vil der især blive fokuseret på det område, som ligger uden for driftsoverenskomstområdet. Sundhedsministeriets tilskud til sygdomsbekæmpende foreninger er ikke medtaget.

18.1 De finansielle hovedproblemer og udvalgets grundlæggende krav til finansieringssystemet

Udgangspunktet for en diskussion af finansieringsproblemerne må tage sit udgangspunkt i de opgaver, som organisationerne faktisk udfører, eller som det offentlige ønsker at stimulere dem til at udføre. Man kan skelne mellem følgende forskellige typer af områder, der knytter sig til finansieringen af den frivillige sektor:

- interessevaretagelse, socialpolitisk vagthund,
- alternativ rådgivning, bisidderfunktion, advokatfunktion i konkrete sager,
- omsorg/behandlingsindsats uden for driftsoverenskomst/kontrakt med det offentlige,
- omsorg/behandlingsindsats med driftsoverenskomst/kontrakt.

De grundlæggende finansieringsproblemer for de frivillige organisationer opstår, fordi:

- a. de frivillige organisationer ikke sælger deres ydelser på markedsvilkår, og heller ikke sælger alle deres ydelser til det offentlige, men tilbyder deres hjælp og bistand gratis til brugerne og ofte også til offentlige myndigheder,
- b. anvendelsen af frivillig arbejdskraft medfører nogle følgeomkostninger. Dels direkte udgifter i forbindelse med den enkelte frivillige (transport, telefon, kurser), og dels administrative udgifter til drift af selve organiseringen af den frivillige indsats,
- c. der typisk vil være udgifter til lønnet professionel arbejdskraft, da ikke alle aktiviteter kan drives af frivillige.

Organisationernes finansieringsproblemer kan principielt antage 2 former; 1) problemer med at fremskaffe økonomiske ressourcer og 2) problemer i relation til de betingelser, der er knyttet til en given finansieringsform.

Finansieringen af aktiviteterne kan ske på mange forskellige måder, dels i form af indtægter og dels i form af tilskud fra det offentlige:

Egenindtægter

Medlemskontingenter

Gaver, arv

Indsamlinger

Lotterier

Genbrugsforretninger

Sponsoraftaler

Superchancen

Tilskud fra det offentlige

Tips- og Lotto

Statstilskud, herunder puljestøtte

Kommunale/amtslige tilskud

Driftsstøtte/driftsoverenskomst

Kontraktstøtte

Offentlig støtte kan, ud over som drifts- og kontraktstøtte, ydes på to principielt forskellige måder, nemlig som *grundstøtte* og som *projekt/aktivitetsstøtte*, jf. den terminologi, som er brugt i den norske betænkning »Statslig støttepolitik og endringer i det frivillige organisationslivet« (Statskonsult 1995). *Med grundstøtte menes støtte, som tildeles organisationen uden at være bundet op på en konkret aktivitet eller et konkret projekt*, men i stedet tildeles f.eks. ud fra objektive kriterier som formål, omsætning osv. Fordelingen mellem de forskellige støtteformer har derfor betydning for organisationens frihed til at selv at fastlægge sine aktiviteter og fungere som interessevaretager, som er en af de frivillige organisationers væsentligste funktioner.

Sondringen mellem grundstøtte og projektstøtte vil derfor blive anvendt i det følgende som udgangspunkt for en beskrivelse af finansieringsproblemerne.

Særligt på kort sigt kan der være stor forskel på dispositionsfriheden, men på længere sigt må det antages, at enhver form for støtte indebærer en afhængighed, fordi villigheden til at yde støtte afhænger af en accept og opbakning til det, organisationen/foreningen står for og dens almindelige omdømme. Dette gælder f.eks. også den støtte, som enkelte organisationer får i form af en særskilt bevilling på finansloven.

Udvalgets grundlæggende krav til finansieringssystemet

Efter udvalgets opfattelse bør finansieringssystemet tilgodese følgende forskellige og delvis konfliktende formål:

- a. sikre uafhængighed af offentlige myndigheder og af private sponsorer med henblik på kritisk interessevaretagelse, herunder en styrket interessevaretagelse for svage grupper, jf. kommissoriets særlige fremhævnning af dette aspekt,
- b. sikre at finansieringen sammensættes af forskellige kilder, samt at der er mulighed for finansiering af forskellige typer af organisationer og foreninger samt af aktiviteter af meget forskellig karakter,
- c. sikre nydannelse og nyudvikling, herunder udviklingen af kvaliteten af det frivillige sociale arbejde samt en styrkelse af kursus- og uddannelsesindsatsen både i forhold til de frivillige og de professionelle,
- d. skabe incitamenter til at fremme brugen af frivillige i organisationernes virksomhed, således at den folkelige medvirken styrkes i forhold til den professionelle indsats,
- e. sikre at opgavevaretagelsen ikke indrettes som en tro kopi af offentlige ydelser og herunder medvirke til, at den frivillige indsats styrkes,
- f. sikre at offentlige midler anvendes så effektivt som muligt og kommer de rette grupper til gode,
- g. tilskynde til en øget kommunal og amtskommunal medfinansiering,
- h. medvirke til at fremme samarbejdet organisationerne imellem,
- i. begrænse selve finansieringsomkostningerne, det vil sige de omkostninger, som er forbundet med erhvervelse af indtægter, f.eks. i forbindelse med indsamlinger, afholdelse af lotterier osv.,
- j. evt. bidrage til at forbedre image og synlighed ved f.eks. offentlige indsamlinger og lign.

18.2 Oversigt over finansieringsområdet

Der findes ikke præcise tal over den samlede omsætning i de frivillige sociale organisationer. Et kvalificeret skøn på grundlag af datamateriale fra SFI's undersøgelse »De frivillige sociale organisationer«(2) er, at den samlede omsætning er på ca. 1800 mill. kr. for alle landsdækkende organisationer. Med hensyn til de lokale organisationer findes der kun meget usikre data.

Sammensætningen af finansieringen

Finansieringssammensætningen findes kun belyst for de organisationer, som ikke har driftsoverenskomster med det offentlige, hvilket udelukker 24 pct. af organisationerne, herunder formentligt næsten alle de store organisationer.

Tabel 1. Finansieringssammensætning for organisationer uden driftsoverenskomster (de landsdækkende organisationer).

Finansieringskilde	Beløb mill. kr.	Procent
Staten, incl. tips- og lotto	149	32

Amterne	1	0
Kommunerne	4	1
Gaver, arv, indsaml., fonde	90	20
Kontingent + medlemsbidrag	98	21
Renter	22	5
Salg af ydelser til det off.	24	5
(excl. Driftsoverenskomster)		
Øvrige indtægter (lotterier, blade, kursusvirk.)	73	16
I alt	471	100
Heraf offentlige tilskud og køb	178	38

Kilde: Sekretariatets særkørsler på grundlag af materiale fra »De frivillige sociale organisationer« (Jørgen Anker 1995).

Som det fremgår af tabellen, er staten, incl. Tipstjenesten, en meget vigtig bidrager, men organisationerne har også betydelige egenindtægter fra gaver, indsamlinger, arv og kontingenter. Organisationerne får desuden en del indtægter fra salg, lotterier, genbrugsbutikker m.v.

Tabel 1 viser, at kommuner og amter kun i meget beskedent omfang yder tilskud til de landsdækkende frivillige organisationer, nemlig kun svarende til 1 pct. af deres omsætning.

Imidlertid er finansieringssammensætningen meget forskellig fra organisation til organisation, hvilket fremgår af såvel Jørgen Anker's (1995) som CASA's undersøgelse (Henning Hansen, 1996).

Tabel 2. De frivillige organisationers økonomiske afhængighed af forskellige offentlige indtægtskilder. Andelen (pct.) af organisationerne, som falder inden for forskellige intervaller af økonomisk afhængighed 1994.

Pct. andel af organisationerne					
Andel af indtægterne	Stat	Kom.	Amt	Pulje	Ialt
0 pct.	51	70	80	31	24
1-25 pct.	12	14	7	31	21
26-50 pct.	7	3		17	17
50- pct.	7	1		9	27
uoplyst	11	11	11	13	11
	98	99	98	101	100

Kilde: SFI, »De frivillige sociale organisationer«.

Da finansieringssammensætningen er så forskellig for de enkelte organisationer, kan der ikke identificeres nogle ganske få finansieringsproblemer, som går igen fra organisation til organisation, men en række problemer som med forskellig styrke gør sig gældende for de i øvrigt meget forskellige organisationer. Alligevel kan der peges på nogle vigtige problemer:

Finansieringssammensætningen i landsdækkende organisationer med driftsoverenskomster

Der findes ikke en samlet statistisk opgørelse heraf, jf. ovenfor. Et skøn ud fra regnskabsmateriale fra et mindre antal store organisationer samt oplysninger i CASA's undersøgelse af et antal af de større organisationer med driftsoverenskomster viser, at sammensætningen af indtægterne, bortset fra de indkomster der stammer fra driftsoverenskomster, ligner sammensætningen for organisationer uden driftsoverenskomster. Dog varierer den meget fra organisation til organisation. Der synes især at være tale om en markant forskel med hensyn til kontingenter og medlemsbidrag, som typisk er ret beskedne for disse organisationer, idet disse indtægter typisk udgør under 5 pct. af indtægterne.

Finansieringssammensætningen i lokale organisationer

Det fremgår af Kommuneprofilundersøgelsen (Habermann 1995), som indeholder en beskrivelse og analyse af det lokale foreningsliv, at kun omkring 30 pct. af foreningerne modtager støtte fra kommunen eller amtet. Der er tale om en meget forskellig støtte fra kommune til kommune. På grund af store forskelligheder på finansieringsområdet mellem kommunerne, er det vanskeligt at sige noget sikkert om omfanget af den kommunale støtte.

Tabel 3. Finansieringssammensætningen i lokale frivillige organisationer inden for det sociale, sygdomsforebyggende og humanitære område 1994.

Indtægtskilde	Pct.
Staten	21,5
Kommunerne	13,5
Amterne	2,9
Gaver, arv, indsamling, fonde	12,7
Kontingenter og medlemsbidrag	16,3
Renter	2,3
Salg af ydelser	0,0
Øvrige indtægter (incl. tilskud fra landsforening)	30,8
I alt	100,0
heraf offentlige tilskud og køb	37,9

Kilde: Bjarne Ibsen, "De lokale foreninger i Danmark", 1994

En undersøgelse af de lokale foreninger inden for det sociale, sundhedsmæssige og humanitære område i 16 udvalgte kommuner (se Ibsen 1994), viser, at den kommunale støtte i gennemsnit for 64 organisationer udgør 14 pct. af indtægterne, og at den amtskommunale støtte blot udgør 3 pct. af indtægterne (se tabel 3).

I absolutte tal er den kommunale og amtskommunale støtte ret beskeden. Antallet af foreninger pr. kommune var i gennemsnit knap 20, og den gennemsnitlige omsætning i foreningerne udgjorde kun 74.500 kr. Pr. kommune kan det samlede kommunale tilskud derfor skønnes til at udgøre knap

200.000 kr. i gennemsnit. Det skal understreges, at der er stor usikkerhed omkring disse tal, da besvarelsesprocenten vedrørende økonomiplysningerne i den ovennævnte undersøgelse kun var på 23 pct.

Den samlede offentlige støtte til frivilligt socialt arbejde

Det er vanskeligt at opgøre den samlede offentlige støtte til frivilligt socialt arbejde, bl.a. fordi der ikke i de kommunale regnskaber findes samlede oplysninger om den kommunale støtte. Men det skønnes, at den direkte støtte udgør mellem 25 og 50 mill. kr. Hertil kommer støtte i form af gratis lokaler m.v.

Desuden yder det offentlige, gennem reglerne om skattemæssigt fradrag for gaver til velgørende foreninger, et yderligere indirekte tilskud. Det forventes, at Danmarks Statistiks nye forbrugsundersøgelse vil blive offentliggjort i første halvdel af 1997, og at den vil give muligheder for et kvalificeret skøn over omfanget heraf.

Tabel 4. Den samlede direkte statslige støtte til frivilligt socialt arbejde i mill. kr. (incl. støtte fra Dansk Tipstjeneste)

Finansieringskilde	1991	1992	1993	1994	1995
Socialministeriet	51,4	58,7	68,7	80,6	86,3
Tips- og Lotto	86,2	125,8	115,9	153,6	159,1
Staten ialt	137,6	184,5	184,6	234,1	245,4

Kilde: Beregninger i sekretariatet.

Note: Omfatter ikke Sundhedsministeriets tilskud (disse er af en beskeden størrelse).

18.3 Forskellige forslag til indretning af finansieringssystemet

Kontaktudvalget

I juni 1986 fremsatte Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde et forslag til en finansieringsstøtteordning i forhold til de frivillige sociale organisationer. I en rapport, som en arbejdsgruppe udarbejdede, opregnes 3 hovedtyper af finansieringsstøtte (Kontaktudvalget 1986):

Kontraktstøtte, som svarer til det eksisterende drifts-overenskomstsistem på institutionsområdet.

Konsulentstøtte. Som eksempel herpå nævnes ældrekonsulentordningen.

Driftsstøtteordning, hvorefter organisationerne modtager et fast beløb til deres drift, udregnet efter objektive kriterier og uden betingelser fra det offentliges side.

Arbejdsgruppen afviser de 2 første ordninger, fordi gruppen mener, at det indebærer problemer med offentlig indblanding og kontrol. Derimod anbefales en ren driftsstøtteordning, som den der bedst tilgodeser organisationernes handlefrihed.

Konkret var indholdet i forslaget følgende:

1. tilskudsberettigede skulle være alle frivillige organisationer på det sociale område, som opfyldte følgende betingelser:

- a. var landsdækkende
- b. havde f.eks. mindst 500 aktive kontingentbetalende medlemmer
- c. havde eksisteret i mindst 2 år
- d. nye og små organisationer skulle være berettiget til støtte efter et skøn

2. tilskuddets størrelse skulle fordeles på grundlag af en kombination af:

- a. et fast grundtilskud
- b. et procentvist tilskud til generelle administrationsudgifter
- c. et kronebeløb pr. medlem
- d. loft over tilskuddet på 70 pct. af de administrative udgifter

3. ordningen skulle administreres af et udvalg under Kontaktudvalget, som indstiller fordelingen til socialministeren.

Kontaktudvalget forestillede sig dengang en samlet udgiftsramme på 50-60 mill. kr.

Den norske udredning »Statslig støttepolitik og ændringer i organisationslivet«

I den norske udredning »Statlig støttepolitik og ændringer i organisationslivet« (Statskonsult 1996) anføres det, at den norske regerings langtidsprogram for 1990-93 slog fast, at projektstøtte er den mest velegnede støtteform for at samarbejde med organisationerne om udviklingen af velfærdssamfundet.

Men udredningens resultat er, at projektstøtteformen synes at have styrket det centrale organisationsled, fremmet mere betalt arbejde, svækket medlemsrollen og gjort organisationerne mere markedsorienterede. Denne tendens fremmes, jo strengere krav der sættes til målformulering, sagsbehandling, tilbagerapportering, kontrol og evaluering. Det anføres videre, at der også til grundstøtten er knyttet støttekriterier, som kan påvirke organisationerne, og særligt grundstøtten kan i dagens situation konservere det organisationsmønster, der findes, og derved hindre naturlig »afskalning« og fornyelse.

Dette leder udredningen frem til 3 forskellige strategier:

- 1. en væsentlig reduktion i tilskuddet til de frivillige organisationer for at undgå den ovenfor nævnte påvirkning af organisationerne. Men modellen afvises, fordi den både vil indebære

- en væsentlig reduktion i organisationernes indsats og stille krav om en større offentlig indsats,
2. en større grundstøtte, som vil kunne sikre en større frihed for organisationerne samt brug af tildelingskriterier og kontrolmekanismer, som i mindre omfang fremmer brugen af lønnet arbejdskraft og centralisering. Anken mod denne model er især, at den kan virke konserverende, og at det er urimeligt, at en sektor kan disponere over offentlige midler med begrænset kontrol,
 3. en afklaring af, hvilke dele af tilskuddene, som reelt er køb af tjenester. Denne del skal derefter bringes i udbud blandt organisationerne, som så må tage stilling til, om de ønsker at gå ind i rollen som leverandør af tjenesteydelser. Dette kunne føre til et klarere aftalegrundlag og også give staten billigere tjenester.

18.4 Organisationernes egenindtægter

I dette afsnit gennemgås de frivillige organisationers forskellige indtægtskilder, problemerne i forbindelse hermed og mulighederne for at øge indtægterne. Følgende indtægtstyper omtales:

1. medlemskontingenter
2. arv, gaver, donationer og indsamlinger
3. lotterier
4. sponsorvirksomhed

I det næste afsnit gennemgås tilskuddene fra det offentlige.

Det er afgørende, at organisationerne ikke udelukkende får deres midler fra det offentlige, men også har en væsentlig del af deres indtægter fra egenindtægter, hvis organisationerne skal kunne bevare deres uafhængighed. I bogen »The Emerging Sector« (Anheier og Salamon 1994), som er baseret på en større international undersøgelse af frivillige organisationer i 7 lande, anbefales det således også, at egenfinansieringen styrkes.

Medlemskontingenter

Medlemskontingenterne udgør i alle de undersøgte 17 organisationer, jf. CASA's undersøgelse, bortset fra »Ældre Sagen«, kun under 5 pct. af organisationernes indtægter. I »Ældre Sagen«, som er nået op på et medlemstal på over 300.000, udgør medlemskontingenterne 45 pct. af de samlede indtægter. De lave kontingentindtægter i øvrigt hænger bl.a. sammen med, at nogle organisationer slet ikke har medlemmer, og at medlemskontingenter i andre organisationer bliver i lokalafdelingerne og derfor ikke tælles med i landsorganisationens regnskab. Nogle foreninger oplyser, at de har store problemer med at hverve og fastholde medlemmer. Flere satser på at styrke medlemstallene fremover.

Arv, gaver og donationer og indsamlinger

Som det fremgår af tabel 1, får de frivillige organisationer (excl. organisationer med driftsoverenskomster) en ikke uvæsentlig del af deres midler fra gaver, arv og indsamlede midler, nemlig 20 pct. af deres indtægter eller til sammen 90 mill. kr. Hvor stor en del heraf, der er gaver, fremgår ikke.

En ikke uvæsentlig del stammer fra private fonde og virksomheder. Nogle virksomheder har haft en lang tradition for at støtte frivillige sociale organisationer, men en del har gjort det uden at inddrage den store offentlighed heri. Denne form for støtte vil i almindelighed være at foretrække for organisationerne frem for den nedennævnte sponsorstøtte, da støtte fra fonde giver organisationerne større frihed. Men det er næppe realistisk at forvente en vækst i denne form for støtte.

CASA har i sin undersøgelse særskilt spurgt om, hvor meget de enkelte organisationer modtager i gavebidrag. Det fremgår heraf, at gaverne udgør mellem 0 og 22 pct. af de undersøgte foreningers indtægter. Højest ligger Kirkens Korshær. Gaver er dog også en vigtig indtægtskilde for Dansk Røde Kors og for Ældre Sagen, mens gaver kun har en ringe betydning for de øvrige organisationer.

Samlet er de private bidrag, dvs. arv, gaver, indsamlinger og private fonde af betydning for en meget stor del af organisationerne, idet i alt 70 pct. af organisationerne har indtægter af denne art.

De undersøgte organisationer har ikke oplevet større ændringer i disse indtægter de senere år. Forventninger til den fremtidige udvikling er positive hos nogle og negative hos andre.

Med henblik på en nærmere belysning af omfanget af husholdningernes udgifter til velgørenhed har udvalget bedt Danmarks Statistik foretage en særkørsel på den seneste forbrugsundersøgelse fra 1987, se tabel 5. Denne viser størrelsen af husholdningernes gennemsnitlige udgifter til velgørenhed, *det vil sige summen af egentlige gavebidrag og beløb givet til indsamlinger*. De samlede bidrag kan beregnes til i alt ca. 320 mill. kr. i 1987.

Tallene omfatter kun en del af de gavebidrag og de indsamlede midler, som organisationerne modtager, idet også virksomheder m.v. kan give gaver til velgørende formål. Til gengæld omfatter undersøgelsen alle bidrag til velgørenhed, det vil sige også bidrag til formål uden for det sociale område, bl.a. ulandsformål. Størrelsen af de samlede bidrag er derfor ganske upræcise, når det gælder de sociale frivillige organisationer.

Desuden viser tabellen størrelsen af kontingentbetalingen til velgørende foreninger.

Tabel 5. Størrelse af kontingenter og gavebidrag til velgørende foreninger i 1987 opgjort amtsvis. (kr. pr. husstand)

Område	kontingent gaver m.v. gaver		
	kr.	kr.	indeks
Kbh.+ Frederiksberg	106	94	65
Københavns amt	128	63	43
Frederiksborg amt	190	100	69
Roskilde amt	100	47	32
Vestsjællands amt	89	258	178
Storstrøms amt	89	185	128
Bornholms amt			
Fyns amt	99	126	87
Sønderjyllands amt	80	369	254

Ribe amt	40	222	153
Vejle amt	55	140	97
Ringkøbing amt	85	187	129
Århus amt	95	103	71
Viborg amt	36	80	55
Nordjyllands amt	55	214	148
Hele landet	91	145	100

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1987, Danmarks Statistik.

Note: Gaver m.v. inkluderer også bidrag til indsamlinger.

Størrelsen af forskellige befolkningsgruppers bidrag til velgørenhed

Måske nok så interessant er oplysningerne om, hvor meget forskellige grupper giver til velgørenhed. Undersøgelsen giver oplysninger om det gennemsnitlige gavebidrag i landets forskellige amter, samt om det gennemsnitlige bidrag i forskellige erhvervsgrupper og indkomstgrupper samt aldersgrupper.

Den amtsmæssige fordeling viser en meget klar tendens (se tabel 5) i retning af langt større gavebidrag i Vest- og Sydsjælland, det sydlige og vestlige Jylland samt i Nordjylland end i resten af landet. I de større byområder, f.eks. Københavnsområdet og Århus og resten af Østjylland, er de gennemsnitlige gavebidrag markant mindre.

Opgjort på aldersgrupper er mønstret, at yngre mennesker, det vil sige personer under 30 år, yder væsentligt mindre bidrag end andre, hvilket dog i et vist omfang afspejler, at også indkomsterne er noget mindre. Bidragene topper i aldersgruppen mellem 40-49 år, hvor bidraget er næsten dobbelt så stort som i aldersgruppen 30-39, selv om de 40-årige kun tjener knap 10 pct. mere end aldersgruppen under dem. Det er desuden markant, at personer over 70 år yder store gaver, næsten på højde med de 40-49 årige.

Opgjort på erhvervsgrupper er de højere funktionærer og tjenestemænd samt selvstændige de mest gavmilde, også når man korrigerer for de større indkomster blandt disse grupper. Bidrag fra ufaglærte arbejdere er markant lavere end fra andre grupper, nemlig kun en fjerdedel af bidraget for højere funktionærer.

Analyser af bidragene kan eventuelt give nyttige informationer til organisationerne ved overvejelser om iværksættelse af gavebidragskampagner og i forbindelse med oplysningsvirksomhed i almindelighed.

I løbet af 1997 vil resultaterne fra den nyeste forbrugsundersøgelse foreligge, og det vil på basis heraf være muligt at få nye og mere specificerede oplysninger om gavefradrage m.v.

Internationale sammenligninger af bidrag til velgørenhed

Set i en international sammenhæng ligger den danske befolknings bidrag til velgørenhed på et lavt niveau. Det fremgår af Ugebrev Mandag Morgens udspil til en undersøgelse (4), der viser, at amerikanske husstande i gennemsnit yder et beløb på 2,1 pct. af husstandsindkomsten.

I en rapport, »Indsamlingsstrategi i Folkekirkens Nødhjælp« (Folkekirkens Nødhjælp, 1994), refereres til en amerikansk Gallupundersøgelse, ifølge hvilken en amerikansk husstand i gennemsnit i 1982 bidrog med et beløb på 475 dollars, svarende til ca. 2850 kr. til velgørende formål.

Omsat til danske indkomstforhold ville de 2,1 pct. svare til 5300 kr. pr. husstand i 1987, men faktisk yder hver husstand ifølge forbrugsundersøgelsen i gennemsnit kun 145 kr. i gaver og knap 100 kr. i medlemskontingenter. Ved fortolkningen af disse forskelle må man være opmærksom på, at skattetrykket i USA er væsentligt lavere end i Danmark, og at der i det amerikanske sociale system er langt flere opgaver, der er overladt til privat velgørenhed.

I USA satses der på yderligere at forhøje befolkningens bidrag til de frivillige organisationer under kampagnen »give five«, som sætter som norm, at folk skal give 5 pct. af deres indkomst og samtidig yde 5 timers frivilligt arbejde om ugen, jf. Mandag Morgen (Mandag Morgen 1995). Men ifølge ovennævnte rapport fra Folkekirkens Nødhjælp har man i USA nu problemer med befolkningens vilje til at give bidrag til velgørenhed. Således skulle bidragene været faldet med 25 pct. inden for de sidste 4 år.

Skattemæssig fradragsret for gaver

Reglerne, for hvornår en forening kan modtage fradragsberettigede gaver, blev strammet op i forbindelse med, at der i 1992 skete en væsentlig forhøjelse af beløbsgrænserne for at yde gavefradrag. I denne forbindelse ønskede de partier, som stod bag denne lovændring, at der samtidigt skete en skærpelse af kontrollen af foreningerne og en opstramning af mulighederne for, at foreninger kan modtage bidrag.

Umiddelbart er det positivt, at der er sket en forbedring af mulighederne for at yde gavebidrag med skattefradrag til foreningerne, jf. forhøjelsen af det maksimale fradrag fra 3000 kr. til 5000 kr., men samtidigt blev mindstegrænsen for fradrag hævet fra 300 til 500 kr., hvilket kan have afsvækket virkningen af forhøjelsen af overgrænsen. Det er ikke muligt at sige noget herom på nuværende tidspunkt, men den nye forbrugsundersøgelse for 1994 vil blive offentliggjort i løbet af 1997 og give mulighed for en sådan vurdering.

Det vurderes som uheldigt, at reglerne for godkendelse af en forening som gavefradragsberettiget er blevet skærpet. Samtidig har ændringerne også alvorlige afledte virkninger for økonomien, idet – som nævnt – en ikke uvigtig del af Tips- og Lottomidlerne udmåles i forhold til egenindsamlede midler, herunder gavebidrag, jf. nedenfor om Tips- og Lottostøtten.

Dette indgreb rammer i praksis udelukkende de mindre foreninger, som i forvejen har den svageste økonomi. Det er samtidig netop de små foreninger, som har været i vækst i de senere år, blandt andet inden for områderne »mindre handicapgrupper« og socialt marginaliserede, jf. kapitel 6.3. Da det af socialpolitiske grunde er ønskeligt, at der sker en styrkelse af disse grupperinger blandt de frivillige organisationer, forekommer stramninger særdeles uheldige. Stramningerne har tilsyneladende alene været begrundet i kontrolmæssige og måske især administrative overvejelser,

uden at konkrete socialpolitiske overvejelser eksplicit er indgået i overvejelserne om opstramningerne.

Blåstemplingsproblematikken

Skærpelsen af godkendelsesproceduren for berettigelse af foreninger til modtagelse af gaver med skattemæssig fradragsret for gavegiveren, jf. ligningslovens § 8A, må formodes at have haft en negativ effekt for gaveindtægterne for de foreninger, der har mistet godkendelsen.

Et andet aspekt af en § 8A godkendelse af en forening er den blåstemplingseffekt, som den giver i relation til både statslige, kommunale myndigheder samt private sponsorer.

Der kunne derfor være grund til at se på, om der kunne sikres en form for blåstempling uafhængigt af godkendelsesproceduren i forbindelse med skattemæssig gavefradragsret.

Indsamlinger

Markedet for indsamlinger betegnes af flere organisationer som hårdt. Det er svært at få befolkningen til at give penge, og det kræver mange ressourcer at foretage indsamlinger, hvilket afskærer de små organisationer fra denne form for indtægt. Kun nogle få organisationer, f.eks. Kræftens Bekæmpelse og Røde Kors, har lov til at foretage husstandsindsamlinger.

Lotterier

Lotterier var tidligere en væsentlig indtægtskilde for mange frivillige organisationer, men indførelsen af Lotto i 1989 blev en stor konkurrent for de private lotterier. I dag er der næsten ingen organisationer, der har lotterier. Dog har bl.a. Ældre Sagen etableret et stort, især medlemsbaseret lotteri, og også Kræftens Bekæmpelse har fortsat et betydeligt lotteri.

Faldet i spilleindtægterne har været begrundelsen for, at organisationerne via Tips- og Lottomidlerne skulle kompenseres for indførelse af Lottospillet, jf. nedenfor.

Ifølge Lottobetænkningen (Skatteministeriet 1988) udgjorde Kræftens Bekæmpelses lotteriindtægter i perioden 1985-87 i gennemsnit knap 30 mill. kr. om året, mens Røde Kors' indtægter udgjorde ca. 8 mill. kr. årligt. I Kræftens Bekæmpelses regnskab for 1995 (Kræftens Bekæmpelse 1996) er denne indtægt på 48,6 mill. kr.. Selv om der således har været tale om en stigning på 60 pct., ligger denne dog kun på linie med den almindelige vækst i befolkningens indkomster og langt under den vækst, der er sket på spillemarkedet.

Røde Kors og *KFUM's sociale arbejde* har helt opgivet at drive lotterivirksomhed, fordi omkostningerne er for store i forhold til indtægterne. Typisk er det de mindre organisationer og mindre anerkendte grupper, der er blevet ramt hårdest.

I nogle år har en række almennyttige organisationer haft indtægter fra Superchancen, som blev arrangeret sammen med Danmarks Radio. Dette spil er nu også opgivet på grund af for lille interesse for spillet.

Kræftens Bekæmpelse fik i 1995 17,3 mill. kr. fra Tips- og Lotto, og Røde Kors fik tilsvarende 2,5 mill. kr. (begge opgjort excl. støtte fra aktstykkepuljen).

Det er næppe muligt at lave en eksakt beregning af tabene på grund af indførelsen af Lotto, men tallene tyder dog på, at det er betydelige midler, der er gået uden om organisationerne.

Som beskrevet i »Folkekirkenes Nødhjælps indsamlingsstrategi« tjener lotterier foruden som direkte indtægtskilde også som et blikfang for organisationen og dens virke, og en mindsket spillevirksomhed eller direkte bortfald af denne aktivitet kan derfor få afledte negative effekter i form af mindre gavebidrag og anden støtte.

Sponsorvirksomhed

Denne form for indtægt har hidtil ikke betydet ret meget, men der er en stigende interesse i organisationerne for at benytte sig af sponsorindtægter. Betænkelighederne går på, at man ikke skal sælge sin sjæl, mens andre mener, at så længe sponsoreringen vedrører afgrænsede aktiviteter, der foregår helt på organisationens præmisser, er der ingen grund til betænkeligheder. Udover indtægten vil organisationerne også kunne få gavn af en større synlighed. Røde Kors har allerede gjort en del erfaringer med sponsorindtægter.

Det er CASA's vurdering på grundlag af undersøgelsen, at sponsorindtægter vil blive mere udbredt i fremtiden. Muligheden for at opnå sponsorindtægter må dog antages at være meget forskellig fra organisation til organisation. På en konference i Stockholm i år oplyste den nationale chef for Røde Kors i Sverige, at problemet for hans organisation ikke er at skaffe sponsorer, men at finde de rigtige sponsorer og på rimelige betingelser. Foreninger, der repræsenterer mindre grupper eller stigmatiserede grupper, må derimod forventes at stå i en anden og vanskeligere situation med at skaffe sponsorstøtte.

18.5 Socialministeriets tilskud

Baggrunden for udviklingen

Ansvaret for de sociale serviceydelser blev i forbindelse med 70'ernes socialreform lagt ud til kommuner og amter, jf også kapitel 12. Derfor har Socialministeriet som udgangspunkt ikke et konkret ansvar for at tilgodese borgernes behov på serviceområdet. Da det frivillige sociale arbejde som oftest ligger i forlængelse af den service, som det offentlige stiller til rådighed, er det derfor også, som nærmere beskrevet i kapitel 12, kommunerne og amterne, som burde påtage sig det konkrete ansvar for, at der på serviceområdet etableres et tilfredsstillende samarbejde med de frivillige organisationer og ydes støtte til det frivillige sociale arbejde.

Siden midten af 80'erne har ministeriets støtte til det frivillige område imidlertid været voksende. Dette har sin baggrund i en erkendelse af betydningen af det frivillige sociale arbejde og behovet for økonomisk at støtte op om dette arbejde.

»Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde« har været primus motor i udviklingen af denne erkendelse, og etableringen af FAM-puljen i 1987 (Fattigdomsmidlerne, som senere er afløst af PUF-puljen) skyldes i høj grad Kontaktudvalget. Desuden har den øgede støtte været et resultat af

den puljestrategi, der efterhånden har udviklet sig i ministeriet, og som egentlig er et brud på den decentraliseringspolitik, som har været en hjørnesten i socialpolitikken siden 70'erne. Som beskrevet i bogen »Fra de tusinde blomster til en målrettet udvikling« (Hegland 94) har der været en erkendelse af, at udlægningen af opgaver til amter og kommuner ikke var uden problemer.

»For det første er det generelt blevet relativt vanskeligt at introducere omlægninger og omprioriteringer i socialpolitikken på det nationale plan, fordi staten efterhånden har begrænsede økonomiske styringsmuligheder. For det andet har der inden for enkelte områder vist sig et særligt behov for statslige initiativer, fordi den lokale prioritering tenderer mod at tilgodese lokale interessegrupper, alment accepterede behov og »populære« indsatsområder«.

Begrundelsen for etableringen af Socialministeriets puljer må derfor ses i et dobbelt perspektiv, dels ud fra ønsket og behovet fra centralt politisk hold at medvirke til at sikre nye initiativer og projekter særligt i forhold til samfundets udsatte grupper, dels et forsøg på at sikre en øget støtte til de frivillige sociale organisationer i en situation, hvor kommuner og amter har været meget tilbageholdende med at søge et samarbejde med de frivillige sociale organisationer.

Bevillinger til organisationer som direkte er optaget på finansloven

Som en ren undtagelse fra den generelle politik har Socialministeriet fra gammel tid haft en særlig bevilling til foreninger på 0,3 mill. kr, som har været af uændret størrelse i mange år. Endvidere støttes Kofoeds Skole og Møldrup Optagelseshjem med en direkte bevilling på finansloven. Der er i begge tilfælde tale om selvejende institutioner, og de kan derfor i en vis forstand betragtes som frivillige sociale organisationer. Da de reelt næsten fungerer som statslige institutioner, er de ikke medtaget.

Først med støtten til Mødrehjælpen fra midten af 80'erne skete der et gennembrud på området. CASA anfører i sin undersøgelse, at det normalt kræver en særlig indsats og gode politiske forbindelser at få en særskilt bevilling over finansloven. På Socialministeriets område er det siden kun lykkedes få organisationer at »komme på finansloven«. »Støttecentret vedrørende incest« er fra 1993 blevet optaget på finansloven.

Til forbedring af især de marginaliserede gruppers vilkår er der fra etableringen af 15M-puljen i 1991 (Psykiatripuljen) siden etableret en række puljer, som i et varierende omfang også støtter frivilligt socialt arbejde.

Udviklingen i den samlede støtte til det frivillige sociale arbejde fremgår af tabel 6. Det fremgår heraf, at der på 5 år har været tale om mere end en fordobling af støtten. Næsten hele stigningen falder på projekt- og aktivitetsstøtte. Grundstøttens andel har i hele perioden 1991-96 været lav, sammenlignet med f.eks sammensætningen af Tips-og Lottostøtten, nemlig kun mellem 6 og 8 pct. af den samlede støtte, mens grundstøtteandelen for Tips-og Lotto's vedkommende udgør over 70 pct.

Da grundstøtten udgør så ringe en del, sikrer Socialministeriets tilskud kun i mindre grad organisationernes uafhængighed og mulighed for kritisk interessevaretagelse.

PUF-puljen

Formålet med PUF-puljen er følgende:

»Der ydes støtte til det frivillige sociale arbejde, som udføres med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer for socialt truede mennesker, herunder den fattigste del af befolkningen. Tilskuddet fordeles efter ansøgning til organisationer, foreninger og grupperinger samt til andre initiativer, der styrker den frivillige indsats, f.eks. rådgivnings- og uddannelsesvirksomhed«.

Puljen giver mulighed for både at yde løbende driftsstøtte og at støtte nye projekter. Antallet af ansøgninger har været voksende, men bevillingens størrelse er ikke fulgt med. I 1996 har der været 1073 ansøgninger. Heraf er 598 blevet imødekommet, svarende til 56 pct. Væksten i antallet af ansøgninger har især haft den virkning, at bevillingsprocenten er blevet lav. Der bliver således kun bevilget 20 pct. af det samlede ansøgte beløb. Målt i forhold til de ansøgninger, der imødekommes, udgør bevillingsprocenten 39 pct.

Langt de fleste bevillinger er 1-årige, men der er mulighed for at yde flerårige bevillinger. Selv om de frivillige foreninger og projekterne ofte får støtte flere år i træk, ydes støtten typisk på årsbasis.

Tabel 6. Socialministeriets samlede direkte økonomiske støtte til frivilligt socialt arbejde i mill. kr.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mødrehjælpen	4,0	4,0	5,1	5,1	5,3	5,3
Støttecenter vedr. incest			1,0	1,0	1,0	1,0
Grundstøtte i alt	4,0	4,0	5,1	6,1	6,3	6,3
PUF-puljen	41,4	48,8	51,0	58,2	61,6	59,5
Puljestøtte i øvrigt til friv. arbejde			5,6	7,1	9,1	42,0
Projekt- og aktivitetsstøtte 1)	6,0	5,9	6,0	9,1	9,3	21,5
Pulje- og projektstøtte i alt	47,4	54,7	62,6	74,4	80,0	123,0
Samlet støtte	51,4	58,7	68,7	80,5	86,3	126,3
Heraf grundstøtte	7,7	6,8	8,8	7,5	7,0	5,0

Kilde: Finanslov 1996 og tidligere finanslove.

Noter: Grundstøtte omfatter støtte, som gives til en organisation uden specifikke krav om bestemte aktiviteter. Puljestøtte er støtte fra en pulje, som der efter ansøgning kan bevilges støtte fra til bestemte konkrete projekter. Projektstøtte er her betegnelsen for støtte, som gives direkte til bestemte aktiviteter.

1) omfatter støtte til enkeltprojekter, bl.a. projektet »Ældre hjælper ældre«.

De ansøgte beløb varierer meget i størrelse, især afhængigt af om støtten skal gå til finansiering af lønnede medarbejdere eller andre formål.

Nogle organisationer har i alle årene fået en meget betydelig del af bevillingen til lokale aktiviteter over hele landet.

Ændrede prioriteringer har i tidens løb ændret fordelingen og også påvirket den andel af ansøgningerne inden for de enkelte grupper, som er blevet imødekommet.

Problemer i forbindelse med PUF

De frivillige organisationer – særligt de mindre, som er afskåret fra støtte fra Tips- og Lottomidlernes puljer til landsdækkende foreninger – har problemer med at skaffe penge til drift og problemer med den store usikkerhed som følge af PUF-puljens bevillingspraksis med helt overvejende et-årige bevillinger. Det kan være en hindring i forhold til at skaffe de rigtige medarbejdere. Men det er dog langt fra altid et problem, fordi de mennesker, der vælger at beskæftige sig med projektarbejde, ofte også er villige til at løbe en risiko omkring deres fremtidige jobsituation.

Men man kan spørge, om ikke projekternes tidshorisont og planlægning gøres unødigt risikofyldt gennem den næsten konsekvente anvendelse af et-årige bevillinger.

Heroverfor står ønsket om, at fordelingen af puljemidler ikke skal bindes flere år frem men være så fleksibel, at der kan blive plads til at støtte nye projekter.

PUF-puljen tilgodeser i et vist omfang det store behov for midler til drift, som i dag hverken tilgodeses af Tips- og Lottomidlerne eller kommuner og amter, jf. i øvrigt nedenfor. Men den store afslagsprocent mere end antyder, at dette behov ikke tilgodeses i tilstrækkeligt omfang.

Det er endvidere et spørgsmål, om ikke de organisationer, som tilbagevendende får tildelt bevillinger, kunne flyttes ud af PUF-puljen og gøres mere permanente. PUF-puljen ville derved i højere grad blive i stand til at støtte nye projekter.

Set i lyset af puljens formål kunne det også diskuteres, om der ikke i højere grad burde lægges vægt på specifikt at støtte den frivillige indsats og i mindre grad at yde støtte til ansættelse af lønnet arbejdskraft, bortset fra aktiviteter, hvor støtten er helt nødvendig for organiseringen af den frivillige indsats. Omvendt peger mange erfaringer på, at indsatsen i forhold de mest udsatte grupper ofte kræver professionel, lønnet indsats.

Erfaringerne fra SUM-projekterne viste (se bl.a. Kisten Just Jeppesens »Socialt truede børn og unge«), at projekterne sjældent nåede ud til de allersvageste og udsatte grupper.

De puljer, der er fulgt efter SUM-programmet, har været rettet mod mere præcise målgrupper, herunder især de mest udsatte grupper. Alligevel kan det være et problem at bruge projekter til at tilgodese de tungeste grupper, fordi en projektorganisering – som i sagens natur er en midlertidig organisation – skal dokumentere resultater inden for en kortere tidshorisont, mens løsningerne er usikre og ofte først viser sig på længere sigt.

Meget tyder på, at det kritiske punkt netop er at sikre overgangen til en mere permanent kommunal finansiering for sociale tilbud, der er startet med en overvejende statslig projektf finansiering.

Der er for det første behov for, at projektperioden tilpasses til det enkelte projekt og er tilstrækkelig lang til, at der kan vise sig nogle resultater i projektperioden. Desuden er det hensigtsmæssigt, at der, før projektet sættes i gang, træffes aftale om, hvordan den videre finansiering sikres, hvis

projektet viser sig at have en eksistensberettigelse. I den forbindelse kan der peges på erfaringerne med Regeringens Byudvalgs projekter og Storby-puljen, hvor der sker en løbende optrapning af de kommunale parters finansieringsandel i projektperioden.

De øvrige puljer under Socialministeriet

Puljerne og deres størrelse samt den del, der direkte tilfalder frivillige organisationer, fremgår af tabel 7. Desuden kan der indirekte tilflyde midler til frivilligt socialt arbejde via samarbejdsprojekter, hvor frivillige organisationer er med som samarbejdspart.

Det har ikke være muligt at lave en helt dækkende oversigt over udviklingen i støtten til det frivillige sociale arbejde ud over PUF, da der ikke findes EDB-baserede data længere tilbage end 1993. For enkelte puljer findes endog kun oplysninger for 1996. Da de fleste puljer er etableret inden for de sidste år, giver tabel 7 formentlig et ganske dækkende billede af udviklingen.

Fælles for disse puljer er, at de har karakter af udviklingspuljer. Det er positivt, at så stor en del af puljerne faktisk tilfalder frivillige organisationer, men der kunne eventuelt satses på yderligere at styrke de frivillige organisationers andel der, hvor frivillige kan have en rolle at spille.

Tabel 7. Socialministeriets støtte til frivilligt socialt arbejde via andre puljer end PUF i 1996.

Puljenavn	Samlet pulje mill. kr.	Andel friv. soc. arb. mill. kr.	Andel friv. soc. arb. pct.
Aktivpuljen	24,4	4,3	17,6
§105-puljen	10,0	7,1	71,0
Storby-puljen	72,5	16,6	22,9
15M-puljen	20,1	2,8	13,9
Tværkultur-puljen	1,0	0,9	90,0
Selvmords-puljen	3,0	0,9	30,0
Handicap-puljen	9,4	9,4	100,0
I alt	140,4	42,0	29,9

Kilde: Socialministeriets Puljeadministration

18.6 Tilskud fra Dansk Tipstjeneste

Tilskuddene fra Dansk Tipstjeneste til frivilligt socialt arbejde sker idag via 4 forskellige puljer, jf. reglerne i lov om visse spil, lotterier og væddemål ("Tips- og Lottoloven").

Puljerne er følgende:

Puljen til medlemsforeningerne af de samvirkende invalideorganisationer ("DSI-puljen")

I følge § 6A, stk.1, nr. 5, i lov om visse spil, lotterier og væddemål afsættes der 1,2 pct. af indskudssummen indtil 5 mia. kr., fraregnet indskudssummen vedrørende bookmakerspil, til fordeling mellem medlemsforeningerne af De samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og eventuelle andre organisationer, der fungerer som interesseorganisationer for handicappede, kronisk syge m.v. Finansministeren fordeler midlerne efter indstilling fra De samvirkende Invalideorganisationer. Fordelingen sker efter en aftale mellem Finansministeriet og DSI. I denne aftale er det fastsat, hvilke organisationer der er berettiget til at modtage støtte. Spørgsmålet om optagelse afgøres efter aftalen på baggrund af lovens tekst og intentioner, herunder især betænkning nr. 1129 "Lotto i Danmark", bilag 22, som opregner en række kriterier for støtte, bl.a. størrelse og landsdækkende virksomhed. I 1995 udgjorde dette tilskud 58,9 mill. kr.

Puljen blev etableret i forbindelse med at Tiptstjenesten fra 1. oktober 1989 fik lov til at afholde Lottospil. Puljen blev etableret med udgangspunkt i den skærpede konkurrence som indførelsen af Lottospillet ville påføre foreningers lotterier m.v. Af puljen tilfaldt 92 pct. DSI og 8 pct. Diabetesforeningen. Fra 1993 blev reglerne ændret og Diabetesforeningen ophørte med at få tilskud fra denne pulje. Samtidig nedsattes puljen fra 1,5 pct. til 1,2 pct. af indskudssummen. I tabel 9 nedenfor er Diabetesforeningen for alle år medregnet blandt puljen til sygdomsbekæmpende organisationer.

Puljen til landsdækkende sygdomsbekæmpende organisationer

I følge samme lovs § 6A, stk 1, nr. 6, afsættes der tilsvarende 0,7 pct. af indskudssummen til andre landsdækkende sygdomsbekæmpende organisationer. I et bilag til loven beskrives dels reglerne for at være berettiget til støtte, dels udmålingsreglerne. Tilskud gives til alle organisationer, der opfylder betingelserne om at være formaliseret som en juridisk person, har eksisteret i mindst 2 år, er landsdækkende eller har et landsdækkende sigte samt er hjemmehørende i Danmark. Herudover skal organisationen konkret have gennemført en landsdækkende politigodkendt indsamling eller modtaget personlige gaver i henhold til ligningslovens § 8A eller have gennemført ikke kommercielle aktiviteter i mindst 8 amter samt have afsluttet årsregnskabet med mindst 25.000 kr. i omsætning. Puljemidlerne fordeles en gang årligt af finansministeren. Fordelingens hovedprincip er, at 33 pct. fordeles i forhold til organisationernes omsætning og 67 pct. i forhold til egenindsamlede midler m.v. Den samlede støtte via denne pulje var 35,7 mill. kr. i 1995. Udbetaltes første gang i 1994.

Puljen til øvrige landsdækkende almennyttige organisationer.

I følge samme lovs § 6A, stk 1, nr. 7, ydes der et tilsvarende tilskud på 1,1 pct. til andre landsdækkende almennyttige organisationer. Reglerne for fordelingen af tilskuddene mellem organisationerne er de samme, som gælder for den ovennævnte pulje. Det er imidlertid kun en del af denne pulje, som tilfalder de frivillige sociale organisationer, mens en væsentlig del af midlerne tilfalder miljøformål, ulandsformål, kirkelige formål o.s.v. I alt tilfaldt der det frivillige sociale område 22,4 mill. kr. i 1995. Ved denne opgørelse er der kun medtaget de organisationer, der udfører en social indsats i Danmark. Før 1994 modtog Dansk Røde Kors et særligt tilskud.

Puljen til andre velgørende og almennyttige formål. ("aktstykkepuljen").

I medfør af samme lovs § 6A, stk. 1 nr. 7, tilfalder der disse formål i alt 1,4 pct. af omsætningen. Puljen stammer tilbage fra 1948. Denne pulje er i praksis underopdelt i 4 underpuljer nemlig

ferieformål, sociale formål, sygdomsbekæmpende formål og andre humanitære formål. De 3 første grupper er i det følgende medregnet under det frivillige sociale område. Tilskuddet hertil var 46,6 mill. kr i 1995. Puljen er i det følgende kaldt "aktstykkepuljen". Støtten tildeles efter ansøgning og bevilges til konkrete formål, især anskaffelser af inventar m.v.

Størrelsen af Tips- og Lottostøtten og udviklingen heri.

Samlet udgjorde Tips- og Lottostøtten til sociale og sundhedsmæssige formål i alt 159,1 mill. kr. i 1995. I 1994 var støtten på 154 mill. svarende til 13 pct. af den samlede Tips- og Lottostøtte. Denne andel er faldet lidt siden 1991 jf. tabel 8. I 1993 og 1994 var andelen ekstraordinær lav på grund af overgangen til et nyt regelsæt, som for disse år medførte, at der til nogle formål kun blev udbetalt et halvt års støtte.

Tabel 8. Støtten til sociale formål som andel af den samlede tips- og lottostøtte. (mill. kr.)

Formål	1991	1992	1993	1994
Sociale formål	86	126	116	154
Samlet støtte	537	709	1077	1165
Andel til sociale formål (pct.)	16	17,8	10,8	13,2

Kilde: Tips- og Lottomidlerne 1988-94, (Kulturministeriet 1996) udvalgets egne beregninger

Udenlandske erfaringer.

Udvalget har indhentet oplysninger fra Finland om den finske "Penningautomatforeningen". Det er en halvoffentlig institution, hvis formål det er at støtte frivillige sociale og sygdomsbekæmpende foreningers arbejde. Som navnet siger, er der tale om en lidt anden aktivitet end Tips- og Lotto, idet institutionen tjener sine penge på spilleautomater ("enarmede tyveknægte"), som er sat op i restauranter og i butikker. I 1995 udbetalte foreningen i alt 1.406 mill. finske mark eller 1.790 mill. kr. til disse formål.

Til sammenligning udgjorde den samlede udlodning i Danmark 1.165 mill. kr. vedrørende Tips- og Lottomidlerne i 1994, jf. "Tips- og Lottomidlerne 1988-94" (Kulturministeriet 1996). Udlodningen ligger derfor på et niveau lidt over udlodningen fra Dansk Tipstjeneste.

For det første er der den afgørende forskel mellem Finland og Danmark, at der i Finland ikke er nogen statsafgift, således at hele overskuddet tilfalder de frivillige organisationer. For regnskabsåret 1994/95 udgjorde statens andel i Danmark knap 1 mia. kr. Desuden er det interessant, at hele udlodningen tilfalder de frivillige sociale organisationer. Det betyder, at spillevirksomheden giver ca. 10 gange så mange penge til de frivillige sociale organisationer i Finland som i Danmark.

I en del andre lande findes store lotterier, som finansierer sociale og sundhedsmæssige formål. I Norge driver Røde Kors en omfattende virksomhed med spilleautomater.

Sammensætningen af Tips- og Lottostøtten.

Tips- og Lottostøtten udbetales i meget høj grad som grundstøtte, og denne andel ligger omkring 70 pct., jf. tabel 9, og den er langt højere end grundstøtteandelen i Socialministeriets støtte, som, jf. tabel 6, kun udgør omkring 6 pct. Tips- og Lottostøtten tilfredsstillende dermed i langt højere grad organisationernes ønsker med hensyn til en støtteform, som sikrer dem uafhængighed og muligheden for kritisk interessevaretagelse.

Tabel 9. Tips- og lottostøtte til frivilligt socialt arbejde. (mill. kr.)

År	1991	1992	1993	1994	1995
DSI. m.v. 1)	37,8	56,9	61,8	61,2	58,9
Sygdomsbek. foreninger 2)	23,9	35,9	19,8	17,8	35,7
Andre landsdæk. foreninger 3)	5,5	8,3	4,6	11,0	17,9
Grundstøtte i alt	67,2	101,1	86,0	90,4	112,5
Aktstykke 4 (ferie + sociale formål)	16,3	21,3	24,8	57,2	42,5
Aktstykke (sygdomsformål)	2,8	3,5	5,1	6,0	4,1
Projektstøtte i alt	19,1	24,8	29,9	63,2	46,6
Samlet støtte	86,2	125,8	115,9	153,6	159,1
Grundstøtte andel	78,0	80,0	74,0	59,0	71,0
Samlet støtte (indeks)	100,0	146	134	178	185

Noter:

1) excl. tilskud til Diabetesforeningen

2) For 1991-93 kun tilskud til Kræftens Bekæmpelse og Diabetesforeningen

3) Der er kun medtaget de foreninger blandt "andre landsdækkende foreninger", som har et socialt eller sygdomsbekæmpende formål og som udfører en social indsats i Danmark. For 1991-93 kun Dansk Røde Kors.

4) Aktstykkepuljen er betegnelsen for puljen til øvrige almennyttige formål.

Kilder: Oplysninger fra DSI, Hypotekbanken, diverse finanslove, udvalgets beregninger.

Tilskuddet til De samvirkende invalideorganisationer m. fl. (DSI-puljen)

Indførelsen af loftet over den omsætning, der tjener som grundlag for beregning af udlodninger af tilskud fra Tips- og Lotto ved en lovændring i 1994, har sammen med nedsættelse af DSI's andel af omsætningen fra 1,5 pct. til 1,2 pct. bevirket, at de tidligere års stærke stigning i tilskuddene er blevet afløst af en stagnation. For 1995 har der endog været tale om et mindre fald.

Dette udøver et nedadgående pres på omfanget af foreningernes aktiviteter, og set i lyset af behovet for en styrkelse af de frivillige organisationers virksomhed må det vurderes som en uheldig udvikling. Dette skærper behovet for en generel styrkelse af organisationernes økonomi.

Retningslinierne fra Lottobetænkningens bilag 2 (Skatteministeriet 1988) om, at foreningerne skal have mindst 300-500 medlemmer, og om at foreningen skal have eksisteret i en længere årrække (3-5 år) for at vise sin eksistensberetigelse for at få tilskud fra DSI-puljen, afskærer nye foreninger samt små handicapgrupper (bl.a. de organisationer der er organiseret i Kontaktudvalget for mindre handicap), fra tilskud fra DSI-puljen.

Tilskuddet til sygdomsbekæmpende foreninger samt andre landsdækkende almennyttige organisationer.

I perioden 1989-1993 var tilskuddene til Grænseforeningen, Kræftens Bekæmpelse og Dansk Røde Kors tænkt som en kompensation for de indkomsttab, disse foreninger måtte antages at have på deres landslotterier på grund af indførelsen af lottospillet. Siden 1994 er kriterierne for tildeling af støtte til disse foreninger som nævnt de samme som for de sygdomsbekæmpende foreninger og andre almennyttige landsdækkende foreninger.

Af puljen til øvrige almennyttige foreninger tilfaldt 35 pct. af den samlede pulje i 1994 foreninger med et socialt eller sygdomsforebyggende formål. I 1995 var denne andel faldet til 31 pct.

Da støtten udmåles i forhold til omsætning og privat indsamlede midler, støttes de i forvejen økonomisk velfunderede organisationer d.v.s. der er tale om et Mathæus-princip: "de, som har, skal mere gives".

Støtten favoriserer desuden de foreninger, der bruger professionel arbejdskraft, og som har driftsoverkomster med det offentlige eller i forvejen får tilskud fra det offentlige. Der tages ikke højde for omfanget af den frivillige indsats, som jo ikke viser sig i omsætningstal. Den virker konserverende i forhold til den eksisterende struktur. Tilskud i ét år giver mulighed for stor omsætning og dermed støtte det følgende år.

Kriterier for støtte afskærer ikke-landsdækkende foreninger, små foreninger samt nyetablerede foreninger fra støtte. Det, at en væsentlig del af støtten udmåles i forhold til privat indsamlede midler, må også antages at være en særlig hæmsko for nyere foreninger, som endnu ikke har etableret sig i den offentlige bevidsthed, og som derfor må antages at have sværere ved at skaffe disse midler.

Der synes at være et særligt problem for foreninger, som går ud over kommunegrænsen, men som alligevel ikke dækker så stort et geografisk område, at foreningen opfylder kriterierne for at være landsdækkende, hvilket ofte vil gøre sig gældende for nyere foreninger.

Udvalget er derfor af den opfattelse, at der ved en kommende ændring af lovgivningen om Tips- og Lottostøtten bør ske en ændring, således at disse problemer løses, jf. også forslagene nedenfor.

Kriterierne har iøvrigt en meget objektiv karakter i forhold til indholdet af aktiviteterne og sikrer derfor den maksimale frihed for organisationerne, men medvirker omvendt ikke til at sikre en prioritering af specifikke socialpolitiske målsætninger, støtte til nye aktivitetsområder, eller at omfanget af den frivillige indsats fremmes.

Tilskud efter aktstykkepuljen.

En summarisk gennemgang af bevillingerne viser, at en meget betydelig del af støtten gives til anskaffelser af inventar. Af det samlede beløb til de snævre sociale formål blev der i alt ydet et tilskud på 34,7 mill. kr. i 1995. Heraf vedrørte 6,3 mill. kr. tilskud til kurser, konferencer seminarer og uddannelse og 2,3 mill. kr. til oplysningsvirksomhed, henholdsvis 18 pct. og 7 pct. af de samlede midler. Resten eller 75 pct. bevilges stort set til anskaffelser af inventar EDB, m.v.

På grundlag af drøftelser med organisationerne og en kritisk gennemgang af tildelingspraksis og CASA's undersøgelse tegner der sig følgende problemer i forbindelse med aktstykkepuljen.

De ikke-landsdækkende foreninger har vanskeligheder med at opnå ekstern finansiering, fordi de er afskåret fra støtte fra de 3 store tipspuljer og desuden ikke har adgang til at modtage fradragsberettigede gaver jf. ligningslovens § 8 A. De er derfor særligt afhængige af tilskud fra Aktstykkepuljen, som iøvrigt også kan søges af de landsdækkende foreninger.

Organisationerne efterlyser muligheder for at få støtte til aktiviteter og til dækning af udgifter i forbindelse med de frivilliges indsats, dækning af udgifter til kurser, uddannelse m.v. samt drift af et sekretariat, porto og telefon. Mulighederne for støtte til anskaffelser anses næsten for at være *for gunstige*.

Dette resultat er særdeles interessant, idet organisationernes opfattelse af tildelingspraksis ikke helt er i overensstemmelse med den gældende bevillingspraksis. Som nævnt ydes der faktisk ikke ubetydelige beløb til kurser, uddannelse og konferencer, men kendskabet til disse muligheder er tilsyneladende mangelfuldt.

Den første skriftlige vejledning fra Hypotekbanken til ansøgerne blev udsendt i efteråret 1995 i forbindelse med indkaldelsen af ansøgninger vedrørende 1996-støtten, og i denne gives der oplysning om mulighederne for støtte til kurser m.v. Da CASA's interview med de frivillige organisationer fandt sted i april og maj 1996, har denne vejledning således endnu ikke fjernet usikkerheden i hele ansøgerfeltet.

Puljen bør i fremtiden også kunne yde støtte til drift af sekretariater og rådgivningsvirksomhed, og en større del af bevillingen burde anvendes til dækning af udgifter i forbindelse med anvendelse af frivillig arbejdskraft, kurser, uddannelse, konferencer og oplysningsvirksomhed.

Der synes derfor at være behov for såvel en ændring af tildelingspraksis som en ændring af det vejledningsmateriale, som udsendes til ansøgerne.

Det synes ikke at være hensigtsmæssigt, at hele bevillingen skal anvendes i det år, hvori den er bevilget. Da bevillingsskrivelser udsendes omkring 1. juni, kan der derfor kun afholdes udgifter med støtte fra Tips- og Lotto i den ene halvdel året. Dette er næppe et problem, når det drejer sig om anskaffelser, men er et problem i forbindelse med uddannelse, kurser og konferencer, som i højere grad er en del af organisationernes løbende aktiviteter. Det synes uhensigtsmæssigt, at disse aktiviteter skal underkastes en sådan "stop and go" rytme over året.

I betænkningen "Tips- og Lottomidlerne 1988-94" (Kulturministeriet m.fl. 1996) foreslås det, at administrationen af den del af aktstykkepuljen, som vedrører det sociale område, overflyttes til Socialministeriet. Dette forslag kan udvalget tilslutte sig.

Tips- og Lottostøtten set i et længere perspektiv.

Da Tips- og Lottostøtten generelt sikrer de frivillige organisationer en vigtig del af deres finansieringsgrundlag og samtidigt sikrer dem stor autonomi i forhold til det offentlige, er det vigtigt at bevare og udvikle denne støtteform. Det må derfor vurderes som uheldigt, at der ved lovændringen i 1994 blev lagt låg over væksten i denne form for støtte, som kun knap sikrer en uændret realværdi af støtten.

I Tipstjenestens regnskab for 1994/95 (Tipstjenesten 1996) har loftet medført en overførsel af et beløb på i alt 104,9 mill. kr. til finanslovens reserver. En del deraf er dog efterfølgende bevilget til almene formål. Det kunne være fristende at lægge billet ind på denne pulje og foreslå, at disse midler blev tilført det sociale område. Men dette forekommer at være en særdeles usikker finansieringskilde. I regnskabsåret 1995/96 har der nemlig for første gang i en lang årrække været tale om en faldende omsætning i Dansk Tipstjeneste.

I denne forbindelse må risikoen for en liberalisering af spillemarkedet i EU også indgå. Der verserer en sag ved EU-domstolen om nationale lotteriers muligheder for at opretholde deres monopol, idet private lotterier har klaget over, at det strider mod EU's bestemmelser om den fri konkurrence. Det der især kan støtte opretholdelsen af de nationale lotterier, er regler om at deres overskud skal tilfalde almennyttige formål. (Peningautomatforeningen 1995)

Set i et længere perspektiv kan det være problematisk, hvis en meget stor del af finansieringsgrundlaget for de frivillige organisationer bliver bundet op på omfanget af spillelysten i Danmark og Tipstjenestens omsætning, jf. også bemærkningerne om at sikre en flerhed af finansieringskilder. Der kan derfor på længere sigt være grund til også at sikre andre finansieringskilder, som kan give den samme uafhængighed som Tips- og Lottostøtten.

Trods disse usikkerhedsmomenter forekommer det rimeligt at søge at sikre, at en større del af udlodningerne fra Tipstjenesten tilfalder de frivillige sociale organisationer. Fordelen ved Tips- og Lottostøtten er som beskrevet ovenfor, at den i meget høj grad sikrer de frivillige organisationers uafhængighed og integritet. En forøgelse af støtten kunne ske enten ved, at statsafgiften blev nedsat, at en mindre andel tilfaldt andre formål, at Dansk Tipstjeneste fandt nye indtægtskilder eller ved en kombination heraf.

Samtidigt må det sikres, at en bredere kreds af organisationer kan få del i støtten, således at det ikke kun er de store og landsdækkende foreninger, der tilgodeses ved en øget tilførsel af midler.

18.7 Tilskud fra kommuner og amtskommuner

Af CASA's undersøgelse (Hansen 1996) fremgår det, at en del frivillige organisationer klager over, at amter og især kommuner ikke støtter dem tilstrækkeligt. Som det også fremgår af tabel 1 og 3, er den kommunale og amtskommunale støtte kun af en meget beskeden størrelse i forhold til organisationernes omsætning.

Problemerne med den manglende kommunale støtte drejer sig for det første om situationer, hvor en frivillig organisation selv har finansieret en aktivitet, som efter organisationens opfattelse har bevist sin berettigelse. For det andet handler det om situationer, hvor der er tale om et PUF-projekt eller

andet pulje-støttet projekt, som man ønsker, kommunen bidrager til, i takt med at PUF-støtten nedtrappes eller afvikles. Endelig drejer det sig om nye projekter, der ønskes startet op med og uden statslig puljestøtte, jf. også bemærkningerne på side 278.

Offentlig styring af de frivillige organisationers aktiviteter

I SFI's undersøgelse (Anker 1995) har man spurgt organisationerne, om organisationens arbejdsområder i ret høj grad er styret af puljemidler. Det mener kun 14 pct., mens 31 pct. mener, at organisationen laver projekter, der kan opnå støtte fra puljemidler, når det i øvrigt passer med organisationens målsætninger. Andre 30 pct. angiver, at de kun søger puljestøtte, hvis det passer ind i den igangværende indsats.

Dette bekræftes i CASA's undersøgelse, hvor organisationerne anfører, at puljerne ikke har påvirket dem nævneværdigt til at lave særlige aktiviteter. Disse resultater må dog tages med det forbehold, at det er organisationernes egen selvforståelse, der er spurgt til.

Uafhængighed

CASA's undersøgelse viser, at kun få organisationer har oplevet at blive afhængige af offentlige midler. Men der er en udbredt frygt herfor. Selv om der normalt ikke er knyttet betingelser til de private midler, så føler de fleste organisationer sig alligevel bundet af de forventninger, som de tror, bidragsyderne har til deres virksomhed. CASA påpeger derfor, at man kan reducere afhængigheden ved at prøve at få mange finansieringskilder.

Lokale kontra landsdækkende organisationer

Nogle organisationer har i samtaler med udvalget anført, at så snart en aktivitet bredes ud til at omfatte mere end en kommune, hvilket sker ret hyppigt, kan det give vanskeligheder med det kommunale tilskud, fordi kommunerne er tilbageholdende med at give tilskud til aktiviteter, som også kommer udenbys borgere til gode. Da Tips- og Lottostøtten, bortset fra en enkelt pulje, stiller krav om, at organisationen skal være landsdækkende, falder succesrige aktiviteter, som er ved at vokse sig større, så at sige ned mellem to stole. Dette understreger behovet for, at f.eks. Tips- og Lottostøtten også kan tilfalde organisationer, der kun dækker en region eller lignende, men også et større amtskommunalt engagement kunne medvirke til at løse problemer af denne art.

Behovet for en øget kommunal og amtskommunal støtte

Den meget forskellige støttepraksis fra kommune til kommune betyder, at det frivillige sociale arbejde har meget forskellige eksistensbetingelser fra kommune til kommune.

Det er udvalgets opfattelse, at den kommunale og amtskommunale støtte til de frivillige organisationer er meget vigtig, jf. kapitel 12. Uden en styrket kommunal og amtskommunal støtte til frivillige sociale organisationer er det vanskeligt at se en langsigtet løsning på finansieringsproblemerne for de mange lokale projekter, som med støtte fra staten i en længere eller kortere periode er blevet igangsat, og som har vist deres eksistensberettigelse, f.eks. de mange sociale caféer, væresteder, frivillighedsformidlinger osv.

Problemet er, at forbindelseslinierne mellem det offentlige og de frivillige organisationer i dag primært går mellem staten og organisationerne, men at samarbejdslinierne, som nævnt i kapitel 12, i højere grad burde fungere mellem kommunerne og amtskommunerne og de frivillige organisationer. Udvalget mener derfor, at kommunerne skal forpligtiges til økonomisk at støtte de frivillige sociale organisationer, som også beskrevet i kapitel 12.

18.8 Udvalgets forslag

Hovedelementerne

Udvalgets finansieringsforslag tager udgangspunkt i ønskerne om generelt at fremme den indsats, der foregår i de frivillige sociale organisationer. Det foreslås derfor, at der sker en væsentlig forøgelse af organisationernes indtægter.

Forslagene sigter på at fremme en bred vifte af finansieringskilder, dels for at styrke organisationernes uafhængighed, dels for at sikre finansieringsmuligheder for de mange forskellige former for frivilligt socialt arbejde.

Udvalget mener, at det er helt afgørende, at kommuner og amtskommuner langt stærkere end hidtil går ind økonomisk og støtter det frivillige sociale arbejde.

Udvalget har lagt særligt vægt på finansieringsforslag, der støtter udviklingen af den frivillige indsats og modvirker finansieringssystemets selvstændige tendens til at fremme professionalisering, jf. i øvrigt ovenfor side 284. Samtidigt ønsker udvalget, at finansieringssystemet indrettes på en måde, der sikrer organisationernes muligheder for kritisk interessevaretagelse.

Der er desuden lagt vægt på, at der sker en forøgelse af grundstøtten i forhold til projekt- og aktivitetsstøtten. I de seneste år har der været en modsat udvikling. Der er derfor brug for at vende denne udvikling.

Udvalget har tillige fundet det vigtigt at sikre en bedre støtte til mindre landsdækkende foreninger og projekter, f.eks. mindre handicapgrupper og andre udsatte grupper.

Endelig er der lagt vægt på at sikre, at foreninger og organisationer samt projekter, som hverken er rent lokale eller landsdækkende, får mulighed for offentlig støtte, f.eks. telefonrådgivninger.

Den nuværende samlede direkte offentlige støtte kan som anført, jf. tabel 3, anslås til ca. 300 mill. kr. Dette skal ses i sammenhæng med, at alene de landsdækkende sociale organisationer har en skønnet omsætning på omkring 1800 mill. kr., og at den samlede frivillige indsats i arbejdstimer kan skønnes til at modsvare ca. 30.000 årsværk.

Udvalget foreslår, at der over en 4-årig periode sker en forøgelse af denne støtte med i alt ca. 200 mill. kr., se i øvrigt tabel 10.

Tabel 10. Tilskud til nyeaktiviteter og til generel styrkelse af de frivillige organisationer

1997 1998 1999 2000 2001 **finansieringskilde**

Aktivitet	mill.	mill.	mill.	mill.	mill.	
støtte til lokale foreninger og lokale afdelinger af landsdækkende foreningers aktiviteter og drift, frivillighed formidlinger m.v		25	50	75	100	kommune + amt med bloktilskuds
kurser for frivillige egenorg. blandt udsatte grupper 1)	10	10	10	10		kompensation satspulje 1997
tilskud til organisationerne generelt, herunder bl.a.	0.5	5	5	5		PUF/satspulje 1998
rekruttering af friv. og udgifter i forb. med frivillige	0	50	100	100	100	Tips og Lotto
kampagne for at styrke opbakningen bag friv. socialt arbejde og fremme den frivillige indsats+udvikling af samarb. mellem de friv. org 1).	1	10	10	10		aktstykkepuljen/ satspulje 1998
kvalitetsudvikling 1)		5	5	5		aktstykkepuljen/ satspulje 1998
samarb.kurser for ansatte i km/amt og frivillige		5	5	5	5	kommuner/ aktstykkepuljen
en øget forskningsindsats	1	5	5	5	5	Forskningsministeriet
I alt	12.5	115	190	215	210	

Noter: Aktstykkepuljen er Tips- og Lottolovens pulje til andre almennyttige formål (§ 6A, nr.8). I 1995 tilfaldt der det sociale område i alt 46,6 mill. kr.

1) En del af disse aktiviteter vil kunne finansieres over den eksisterende pulje.

Udvalgets finansieringsforslag indeholder 4 hovedelementer:

1. Bedre vilkår og muligheder for en forøgelse af organisationernes egenindtægter.
2. Forøgelse af den kommunale og amtskommunale støtte til frivilligt socialt arbejde på 100 mill. kr. Udvalget er af den opfattelse, at en større kommunal og amtskommunal støtte - i et så decentraliseret offentligt socialt system som det danske - er helt afgørende for både at sikre det nuværende frivillige sociale arbejde og for at sikre en fortsat udvikling af dette arbejde. Omregnet til en gennemsnitskommune med ca. 20.000 indbyggere svarer de 100 mill. kr. på landsplan til en lokalpulje på knap 400.000 kr.
3. Forøgelse af Tips- og Lottostøtten med ligeledes 100 mill. kr. i form af grundstøtte, samt en omlægning af kriterierne for at opnå og få tildelt denne støtte. En større Tips- og Lottostøtte vil give organisationerne mulighed for en styrket indsats samtidig med, at deres uafhængighed tilgodeses.
4. At der i de kommende ca. 3 år afsættes særlige puljemidler til at støtte projekter, der sigter på at styrke synligheden af frivilligt socialt arbejde, kvalitetsudvikling, egenorganisering blandt udsatte grupper m.v. samt en styrket forskningsindsats. Brutto er der tale om en

samlet udgift på 40 mill. kr., men det skønnes, at en væsentlig del heraf vil kunne finansieres ved omdisponeringer inden for eksisterende puljer.

Som følge af den foreslåede vækst i den samlede offentlige støtte til det frivillige sociale arbejde vil Socialministeriets andel af de samlede offentlige tilskud alt andet lige falde. På længere sigt vil der endvidere kunne ske en vis aflastning af de centrale puljer under Socialministeriet, herunder PUF-puljen. I takt med udbygningen af den kommunale og amtskommunale støtte vil der derfor på længere sigt være mulighed for, at denne pulje kan nedsættes eller delvis konverteres til kommunal støtte, således at der sikres en bedre balance mellem statslig og kommunal støtte.

For 1997 er den væsentligste del af finansieringen allerede på plads. Via udmøntningen af satspuljen for 1997 er der, i forlængelse af udvalgets henvendelse til socialministeren i maj 1996 herom, sikret 10 mill. kr. i hvert af årene 1997 til år 2000 til kurser for frivillige.

Af PUF-puljens reserver vil det være muligt at finansiere ca. 0,5 mill. kr. til støtte for egenorganisering blandt udsatte grupper. Desuden er det tidligere aftalt med Forskningsministeriet, at der afsættes 1 mill. kr. til at udarbejde et projekt om forskning i frivilligt socialt arbejde med henblik på udvikling af et forskningsprogram om frivilligt socialt arbejde, finansieret med 50 pct. af Socialministeriet inden for den gældende forskningsbevilling og med 50 pct. fra Forskningsministeriet. For 1998 forudsættes en øget forskningsindsats finansieret af Forskningsministeriet.

Desuden er der via satspuljen for 1997 sikret en start på en øget kommunal støtte til frivilligt socialt arbejde via en pulje på 4 mill. kr. til en 50 pct. statslig medfinansiering af en øget kommunal støtte til frivilligt socialt arbejde.

Udvalget foreslår:

Egenindtægter

- **at forholdene for foreningslotterier, indsamlinger m.v. forbedres, særligt for de mindre foreninger,**
- **at der iværksættes en undersøgelse vedrørende sponsorering med henblik på en afklaring af foreliggende erfaringer, mulighederne og evt. faldgruber,**
- **at mulighederne for at yde gaver med skattemæssig fradragsret til mindre foreninger forbedres, dvs. en lempelse af kravene for at blive godkendt efter ligningslovens § 8A,**
- **at der subsidiært etableres en certificeringsordning for frivillige sociale organisationer som hjælp til organisationer, der ikke kan opnå at blive berettiget til at modtage skattefri gaver, jf. ligningslovens § 8A, med henblik på at sikre dem en offentlig blåstempling, som kan bruges ved henvendelse til private bidragsdere, fonde m.v.**
- **at der i sammenhæng med en forenkling og forbedring af gavefradragsreglerne, jf. ovenfor, iværksættes en kampagne for større gavebidrag til frivillige sociale organisationer.**

Kommunal og amtskommunal støtte

- at det lokale frivillige sociale arbejde fremmes gennem en kommunal forpligtigelse til at støtte det frivillige sociale arbejde. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet fastsætter årligt en beløbsramme for tilskud til de frivillige sociale organisationer. Staten kompenserer kommuner og amtskommuner for merudgiften, jf. også kapitel 12,
- at der fastsættes en beløbsramme, som over 4 år vokser gradvis til 100 mill. kr.

Tips- og Lottostøtten

- at en større del af indtjeningen i Dansk Tipstjeneste afsættes til foreninger med sociale og sygdomsbekæmpende formål primært ved at statsafgiften nedsættes, subsidiært ved at fordelingen af udlodningen ændres til fordel for de frivillige sociale organisationer. I alt tilføres der yderligere 100 mill. kr. til det frivillige sociale område,
- støttekriterierne for tilskuddet til sygdomsbekæmpende organisationer og landsdækkende almennyttige organisationer ændres fra alene at være omsætning og egenindtægter, til også at indføre et kriterie, som sikrer, at den del af aktiviteterne, som drives ved hjælp af frivillige, også tilgodeses ved fordelingen af tilskuddet, idet omsætningen og egenindtægter ikke tegner et fuldstændigt billede af organisationens aktivitetsniveau,
- at Tips- og Lottostøtten ændres således, at den i fremtiden også tilgodeser de mindre foreninger og organisationer som driver ikke-landsdækkende aktiviteter, men som alligevel dækker et større område. Som eksempel kan nævnes en række telefonrådgivninger samt mindre handicaporganisationer,
- at administrationen af den del af aktstykkepuljen, der vedrører Socialministeriets område, flyttes fra Hypotekbanken til Socialministeriet,
- at aktstykkepuljens bevillingspraksis vedrørende sociale formål ændres, således at der i højere grad ydes tilskud til uddannelse, kurser, tilskud til følgeudgifter i øvrigt i forbindelse med brug af frivillige (transportudgifter/telefon), mens tilskud til anskaffelser nedprioriteres,
- at reglerne om, at bevilgede midler skal bruges i samme kalenderår, hvori de er blevet bevilget, afskaffes,
- at oplysningen om støttekriterier forbedres.

Særlige puljemidler m.v.

- at der via satspuljen eller PUF -puljen sikres midler til at støtte egenorganisering blandt udsatte grupper,
- at der via satspuljen eller aktsykkepuljen sikres midler til en synlighedskampagne vedrørende frivilligt socialt arbejde og udvikling af samarbejdet mellem organisationerne, herunder en styrket oplysningsindsats,
- at der via satspuljen eller aktstykkepuljen sikres midler til kvalitetsudvikling i de frivillige sociale organisationer,
- at der via aktsykkepuljen og kommunerne sikres midler til samarbejdskurser for frivillige og kommunalt ansatte,
- at bevillingspraksis i Socialministeriets pulje til støtte af frivilligt socialt arbejde (PUF) ændres således, at der i større omfang gives flere flerårige bevillinger,
- at Socialministeriet gennemgår den eksisterende bevillings- praksis i ministeriets øvrige puljer med henblik på at undersøge mulighederne for en højere prioritering af projekter, der igangsættes af frivillige organisationer,

- at organisationer, som vurderes at have et mere permanent støttebehov optages på finansloven,
- at der udarbejdes oplysningsmateriale om lov om folkeoplysning og lov om højskoler for at skabe større gennemsigtighed vedrørende gældende regler samt sikre bedre muligheder for at bruge denne lovgivning til at støtte det frivillige sociale arbejde,
- at informationen om eksisterende støttemuligheder forbedres,
- at Forskningsministeriet for 1998 og herefter afsætter et beløb på 5 mill. kr. til en styrket forskning vedrørende frivilligt socialt arbejde.

Kapitel 19 - Opfølgning af udvalgets arbejde

19.1 Opgaver der bør arbejdes videre med

Udvalget har på baggrund af de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde været nødt til at fravælge nogle problemstillinger, som i øvrigt forekommer vigtige.

En væsentlig problematik er spørgsmålet om *de frivillige organisationers rolle og placering i forhold til udliciteringen af sociale serviceydelser*. Dette er blevet behandlet i forbindelse med den principielle diskussion om udviklingstendenser i de frivillige organisationers opgavevaretagelse, jf. kapitel 10.

Desuden har problemstillingen været behandlet i forbindelse med udvalgets bidrag til konferencen »Den grå zone«, som Udvalget om magt og demokrati afholdt den 17. april 1996. Udvalget anser problemstillingerne omkring udlicitering som særdeles væsentlige, herunder spørgsmålet om hvordan en eventuel konkurrence med kommercielle velfærdsproducenter kan påvirke organiseringen af de frivillige organisationers indsats, anvendelsen af frivillig indsats, de fremtidige muligheder for rekruttering af frivillig arbejdskraft og private og virksomheders villighed til at yde gavebidrag.

Udvalget mener derfor, at dette spørgsmål bør undersøges yderligere.

Desuden er der behov for nærmere at vurdere systemet med *driftsoverenskomster*.

Det har heller ikke været muligt for udvalget inden for de givne ressourcer at foranstalte *en totaltælling af de frivillige sociale organisationers ressourcer og økonomi*. Men udvalget mener, at en sådan kortlægning vil være af stor betydning.

Udvalget har endvidere kun i begrænset omfang beskrevet *udenlandske erfaringer*. Også på dette felt er der brug for yderligere viden som erfaringsbaggrund og inspiration.

Nogle af disse problemstillinger vil helt eller delvist kunne dækkes af en øget forskningsindsats på området.

19.2 Forskningsbehov

Som det fremgår af kapitel 5, står velfærdssamfundet over for en række udfordringer, som indebærer en risiko for, at den dårligst uddannede del af befolkningen bliver taberne i den teknologiske og globale konkurrence og får svært ved at fastholde en tilknytning til det normale arbejdsmarked. Udviklingen af individets muligheder, bl.a. som følge af den teknologiske udvikling, herunder det voksende antal enlige, medvirker endvidere til en øget sårbarhed for de, der lever i udkanten af samfundet.

Denne udvikling sætter fokus på den frivillige sociale indsats og den frivillige sektors mulighed for at medvirke til en større social integration, bl.a. på baggrund af denne sektors basis i en fælles ansvarlighed, solidaritet og brugerindflydelse.

Den frivillige sektors betydning for samfundsudviklingen har mange dimensioner (jf. kap. 6). En øget deltagelse og engagement i forenings- og organisationslivet er en forudsætning for opbakningen til velfærdssamfundet og fungerer som »skole« for demokratisk adfærd. Hertil kommer, at de frivillige sociale organisationer, i form af opbygningen af nye fællesskaber og netværker, er med til at udvikle et alternativt arbejdsmarked for ledige og udsatte grupper, og dermed kan medvirke til at sikre en øget social integration samt modvirke udstødelse.

Gennem sine aktiviteter medvirker den frivillige sektor således til et øget ansvar for borgernes eget og andres liv og har udviklet nye løsninger på samfundsmæssige problemer.

Endvidere må det forventes, at den frivillige sektors øgede samfundsmæssige betydning, herunder væksten af nye initiativer inden for denne sektor, vil blive endnu mere markant i de kommende år, efterhånden som det frivillige sociale arbejde får øget vægt og betydning i kommunerne, og der etableres tættere samarbejdsrelationer parterne imellem.

Denne vækst vil igen medføre et øget behov for en forskningsindsats, der kan belyse udviklingen i socialpolitikken på det lokale niveau, belyse i hvilken retning den frivillige sociale sektor udvikler sig, samt belyse den betydning den kommende udvikling får for forskellige befolkningsgrupper og brugere af de sociale ydelser.

Internationaliseringen betyder endvidere, at der er behov for at se ud over landets grænser. I de sidste 10-15 år har det frivillige sociale arbejde også i de øvrige europæiske lande fået en øget politisk opmærksomhed. I mange lande har det således fået tildelt en væsentlig rolle for udviklingen af velfærdssamfundet. Der er derfor behov for også at inddrage erfaringerne fra andre lande.

I det følgende peges på en række hovedproblemstillinger, hvor en øget forskningsindsats vil kunne bibringe nødvendig og relevant viden for den videre udvikling af det frivillige sociale arbejde:

Om den frivillige sociale sektors udvikling på det lokale niveau:

- Hvorledes er de frivillige sociale organisationers parathed i forhold til at indgå i partnerskaber med det offentlige på det lokale niveau?
- Hvor mange ressourcer har den frivillige sektor, hvordan anvendes og udvikler de sig?
- Hvilken indflydelse har de statslige puljemidler på den frivillige organisering?
- Hvorledes udvikler forskellige former for frivillige organisationer sig med hensyn til udvikling i aktiviteter og kvalitet af indsats, værdigrundlag og formål? Hvordan påvirkes de

af et tættere samarbejde og under forskellige samarbejdsformer med det offentlige? Også i forhold til en udliciteringsproblematik er det vigtigt at få dette belyst.

Om udviklingen i den lokale socialpolitik:

- Hvorledes vil den offentlige socialpolitik på det lokale niveau påvirkes af samarbejdet med den frivillige sociale sektor? Hvorledes påvirker det tilrettelæggelsen og udførelsen af opgaverne, herunder prioritering samt fortolkningen af ansvaret for socialpolitikken?
- Hvorledes udvikler det samlede »velfærdsmix« sig på lokalt niveau, og hvilken betydning får det ud fra den enkelte borgers og forskellige befolkningsgruppers synsvinkel?

Om udviklingen i de frivillige organisationer generelt:

- Hvad er udviklingen i antallet af henholdsvis landsorganisationer og lokalforeninger? Sker der ændringer i de frivilliges tilhørsforhold til foreninger og til medlemskab?
- Hvordan er udviklingen i samarbejdet mellem organisationerne på centralt og lokalt niveau?
- Hvad er forudsætningerne og konsekvenserne for egenorganisering blandt svage grupper, organisationernes stabilitet, rekrutteringsevne, gennemslagskraft og integrationsevne?

Om internationale erfaringer:

- Hvad er den internationale udvikling - specielt i de øvrige europæiske lande - i den frivillige sociale sektor og dennes samarbejde med den offentlige sektor sammenlignet med den danske, og hvordan kan den bidrage til den danske udvikling?
- Hvorledes forsøger man i andre lande at tilrettelægge og fremme samarbejdet med den frivillige sektor? Hvorledes påvirker det strukturen i organisationerne, og hvilken rolle spiller de frivillige i organisationer i andre lande?

19.3 Forslag til rammer for opfølgningen på udvalgets forslag

Udvalget har i denne betænkning fremlagt en række forslag, som vil kunne styrke og udvide rammerne for den fremtidige udvikling af det frivillige sociale arbejde. Men henblik på en implementering af udvalgets forslag er det afgørende, at der etableres en struktur for det videre arbejde, som så vidt muligt kan sikre forslagernes gennemførelse, og at Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde får en central placering i forbindelse med opfølgningen.

Udvalget finder det vigtigt, at der som fortsættelse af udvalgets arbejde nedsættes et organ til at sikre opfølgningen. Når udvalget lægger særlig vægt herpå, er det fordi en række af udvalgets forslag indebærer, at der skal igangsættes en proces, hvor flere forskellige parter er involveret.

Udvalget anbefaler derfor, at der bliver nedsat en *mindre styregruppe med repræsentation fra Socialministeriet, Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.*

Udvalget mener, at en opfølgning især er vigtig på følgende områder:

a. *Opfølgning af arbejdet med udvidet kommunal og amtskommunal støtte til det frivillige sociale arbejde*

Da udvalget foreslår, at staten kompenserer kommuner og amtskommuner for udgifterne til en forøget økonomisk støtte, er det vigtigt at følge udviklingen af midlernes anvendelse og den fremtidige udvikling af den »lokale frivillighed«.

Der er behov for at definere mål, succeskriterier og evalueringsprincipper for den kommunale støtte til den lokale frivillighed.

b. *En revision af lov om visse spil, lotterier og væddemål*

I denne forbindelse skal det sikres, at det sociale område tilføres yderligere midler fra Tips- og Lotto, samt at der sker en ændring af kriterierne for fordelingen af støtten, jf. i øvrigt udvalgets forslag.

c. *Udmøntning af satspuljebevillingen til kurser til frivillige*

Der skal i samarbejde med de frivillige organisationer snarest tages stilling til udmøntningen af bevillingen på 10 mill. kr. i 1997 og de følgende 3 år til dette formål, herunder en ramme for afviklingen af tværgående kurser og opstilling af kriterier for tildeling af midler.

d. *Planlægning af synlighedskampagne for det frivillige sociale arbejde* med henblik på bl.a. at støtte op om foreningernes rekruttering af frivillige samt afklaring af behov for organisations- og ledelsesudvikling.

Litteraturliste

Kapitel 3

Hegland, Tore Jacob & Henriksen, Lars Skov: "Nye former for frivillig organisering", 1995

Henriksen, Lars Skov: "De frivillige - Hvad taler vi om og hvad forskes der i ?", AUC 1995

Kapitel 4

Se bilagsdelen

Kapitel 5

Andersen, Johannes m.fl.: "Medborgerskab - Demokrati og politisk deltagelse", 1993

Bonke, Jens: "Faktotum", SFI 1995

CASA: "Velfærd eller forsørgelse", 1995.

Danmarks Statistik: "Statistisk Tiårsoversigt 1995", 1995

Danmarks Statistik: "Statistisk tiårsoversigt", (diverse årgange)

Erhvervsministeriet m.fl.: "Velstand og velfærd", 1995

EU-kommissionen: "Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse, udfordringer og veje ind i det 21. århundrede", 1994

Finansministeriet: "Finansredegørelse 1995", 1995.

Finansministeriet: "Budgetredegørelse 1996", 1996.

Finansministeriet: "Pensionssystemet og fremtidens forsøgerbyrde", 1995

FN: "Vores fælles fremtid", 1993

Giddens, Anthony: "Modernitetens konsekvenser", 1995

Industri- og samordningsministeriet: "Offentligt-privat samspil", 1994

Ingerslev, Olaf & Pedersen, Lisbeth: "Marginalisering 1990-94", SFI 1996

Reich, Robert B.: "The Work of Nations", 1991

Salamon, Lester & Anheier, Helmuth: "The Emerging Sector", 1994

Socialkommissionen: "De ældre", 1993

Temanummer af "Socialforskning": "Velfærdssamfundets fremtid", SFI 1995

Temanummer af "Socialforskning": "Borgerne om velfærdssamfundet", SFI 1996

Ugebrev Mandag Morgen nr. 34, 1996

Kapitel 6

Adamsen, Lis et al.: "Selvhjælpsgrupper for mennesker med livstruende sygdomme", 1992

Anker, Jørgen & Koch-Nielsen, Inger: "Frivillige organisationer", SFI 1995

Anker, Jørgen & Koch-Nielsen, Inger: "Det frivillige arbejde", SFI, 95:3

Anker, Jørgen: "De frivillige sociale organisationer", SFI, 95:12

CASA: "SR-Bistand. En evaluering", 1994

Christiansen, Birgit: "Frivilligcentraler: Hvorfra? Hvorhen?" Center for frivilligt socialt arbejde, 1996

Diemer & Stenbak: "Selvhjælpsgrupper. Om seks projekter i danske lokalområder", Universitetshospitalernes Center for Sygeplejeforskning 1992

- Fælles Fyn: "Fælles Fyn er fin. En bog om selvhjælp og frivilligt arbejde", 1996
- Gamst, Ann & Birthe: "Ved Fælles hjælp. Brugsbog om selvhjælpsgrupper", Hans Reitzels Forlag 1991
- Grassmann, Eva & Svedberg, Lars: "Frivilligt socialt arbete i Sverige. Både mer och mindre", i "Medmänsklighet att hyra ?", Amnå, Erik (red), Örebro: Libris 1995
- Gruber, Thomas & Villadsen, Kasper: "Kvalitet i det frivillige sociale arbejde", SFI 1997
- Gundelach, Peter & Torpe, Lars: "Voluntary Associations. New types of Involvement and Democracy", Paper 1996
- Habermann, Ulla: "Kommuneprofiler", Center for frivilligt socialt arbejde 1995
- Hansen, Finn Kenneth: "Væresteder for socialt udstødte", CASA og SUS 1996
- Hansen, Mette Kirstine: "Frivillige som aflastere - evaluering af forsøg med frivillig afslastning af pårørende til senil demente". Center for frivilligt socialt arbejde 1995
- Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning & Topsøe-Jensen, Hanne & Willert Hanne: "Mødrehjælpens klienter og aktiviteter", CASA 1991
- Mehlbye, Jill & Christoffersen, Mogens Nygaard : "Selhjælpsgrupper - omfang, karakter og erfaringer i nationalt og internationalt perspektiv", AKF og SFI 1992
- Molin, Jan & Christensen, Søren: "I den gode sags tjeneste", Handelshøjskolen København 1995
- Ravneberg, Bodil & Solvang, Per: "Funksjonshemmedes organisasjoner og personlig assistanse: Skandinaviske utviklingstrekk", i "Frivillig organisering i Norden", Klausen, Kurt Klaudi & Selle, Per (red), DJØF 1995
- Selle, Per & Øymyr, Bjarne: "Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990", Det Norske Samlaget 1995
- Selle, Per: "Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader", Norsk Center for forskning i ledelse, organisation og styring. Bergen: Alma Mater 1996
- Særkørsler og analyser foretaget af sekretariatet for udvalget om frivilligt socialt arbejde på baggrund af Socialforskningsinstituttets materiale
- Særnummer af "Socialforskning": "Borgerne om Velfærdssamfundet", SFI August 1996
- Temanummer af "Socialforskning": "Velfærdssamfundets fremtid", SFI August 1995

Kapitel 7

Kapitlet er alene baseret på forskelligt lovmateriale

Kapitel 8

Center for frivilligt socialt arbejde: "Kommuneprofiler", 1995

Lars Skov Henriksen: "Samarbejde mellem offentlige og frivillige organisationer",
Forskningsgruppen Arbejds- og Levemiljøer, Aalborg Universitet 1996

Rasmussen, Elisabeth Toft: "Samarbejdet mellem det offentlige og det private i det lokale
ældrearbejde", notat, SFI September 1995

Kapitel 9

Anheier, Helmuth & Salamon, Lester: "The Emerging Sector", 1994

Center for frivilligt socialt arbejde: "Det frivillige sociale arbejde i Europa", Notat til Udvalget om
frivilligt socialt arbejde, august 1996

Diverse rapporter og arbejdsdokumenter fra EU

Hvidbogen: "Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik", 1994

The Volunteer Centre UK: "A new Civic Europe?", England 1995

Todd, Malcom J.: "Purchase-of-service in the United Kingdom: A study of its Implications for
Social Welfare Agencies in the Local Voluntary Sector", Centre for Regional Economic and Social
Research 1996

Kapitel 12

Anker, Jørgen: "De frivillige sociale organisationer", SFI 1995

Christiansen, Birgit: "Frivilligcentraler, Hvorfra? Hvorhen?", Center for frivilligt socialt arbejde
1996

Formidlingscenter Nordsjælland: "Formaliserede samarbejdsaftaler i samarbejdet mellem frivillige
organisationer og det offentlige", (upubliceret) 1994

Habermann, Ulla & Hedegaard, Birgit (red.): "Socialt arbejde, - frivillig indsats, -
brugerindflydelse, - kommunerne", Kommuneinformation 1992

Henriksen, Lars Skov: "Samarbejde mellem offentlige og frivillige organisationer",
Forskningsgruppen Arbejds- og Levemiljøer Aalborg Universitet 1996

Lov om støtte til folkeoplysning, Juni 1990

Kapitel 13

Beck, Carsten & Svendsen, Steen: "Den samfundsorienterede virksomhed", Institut for
fremtidsforskning, Nr. 3 Juni 1996

Center for frivilligt socialt arbejde: "Velfærden, virksomhederne og organisationerne",
Konferencerapport fra Eigtveds Pakhus, Odense den 6. december 1994

Financement des Associations samt Promotion du bénévolat: "Associations et Europe", CNVA 1995

Greve, Carsten: "Den grå zone", Projekt "Offentlig sektor - vilkår og fremtid", Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 1995

Selle, Per & Øymyr, Bjarne: "Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990", Oslo 1995

Socialministeriet: "New Partnership for Social Cohesion", 1995

Kapitel 14

Adamsen, Lis: "Selvhjælpsgrupper udviklet i et velfærdsstatsligt koncept - tendenser og resultater", Upubliceret paper 1994

Combat Poverty Center: Oplæg fra konferencen "The Irish Experiences concerning the Combat against Poverty and Social Exclusion with special Focus on the Role of Voluntary Organisations", 18. september 1996

Hvinden, Bjørn: "Egenorganisering blant samfunnets utsatte: Selvhjelp, interesseforvaltning og integrering", revideret projektbeskrivelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institut for sosiologi og statvitenskap 1995

Høgsbro, Kjeld: "Sociale problemer og selvorganiseret selvhjælp i Danmark", 1992

Kapitel 15

Anker, Jørgen & Koch-Nielsen, Inger: "Det frivillige arbejde", Socialforskningsinstituttet 1995

Forstorp, Per-Anders: "At give eller inte give - om det ideella arbetets moraliska ekonomi", i "Medmänskighet att hyra?", Erik Amnå (red.), 1995

Galbraith, I: "Det gode samfund", 1996

Grassman, Eva Jeppsson: "Motiv och drivkrafter i frivilligt arbete", paper 1995

Habermann, Ulla: "Det tredje netværk - en grundbog om frivilligt socialt arbejde", Akademisk Forlag 1987

Habermann, Ulla: "Kommuneprofiler", Center for frivilligt socialt arbejde 1995

Ibsen, Bjarne: "Foreningsmønstrrets forandring og medlemmernes støtte", paper fra Danmarks Højskole for legemsøvelser 1995

Juul, Søren: "Solidaritet i det moderne samfund", oplæg på seminar for udvalget om frivilligt socialt arbejde, April 1996

Make a Difference Team: "An Outline Volunteering Strategy for the UK", 1995

Særnummer: "Borgerne om velfærdssamfundet", Socialforskning, SFI August 1996

Udvalget om frivilligt socialt arbejde: "Stemmer fra det frivillige Danmark", 1996

Zeuner, Lilli: "Den moderne tidsalder og de unge", SFI og Det tværministerielle Børneudvalg 1994

Kapitel 16

Bryderrup, Inge M.: "Ord som vurderer", Projekt Socialpsykiatri 15-M, Socialt udviklingscenter Storkøbenhavn, Socialministeriet 1994

Gruber, Thomas & Villadsen, Kasper: "Kvalitet i det frivillige sociale arbejde", SFI 1996, jf. betænkningens bilagsdel.

Krogstrup, Hanne Kathrine & Stenbak, Else: "Socialpsykiatri mellem system og bruger", Projekt Socialpsykiatri 15-M, Socialministeriet 1994

Molin, Jan & Christensen, Søren: "I den gode sags tjeneste", Handelshøjskolen, 1996.

Kapitel 17

Brems, Jørgen & Clemmensen, Niels & Tinning, Steen: "Tilbud og Tilskud. Erfaringer med lov om støtte til folkeoplysning", Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning 1994

Center for frivilligt socialt arbejde: "Kommuneprofiler", 1995

Lov om støtte til folkeoplysning, Juni 1990.

Molin, Jan & Christensen, Søren: "I den gode sags tjeneste", Handelshøjskolen 1996

Ældre Sagen: "Ældres frivillige sociale arbejde", Ældre Sagen, maj 1996

Kapitel 18

Anheier, Helmuth & Salamon, Lester: "The Emerging Sector", 1994

Anker, Jørgen: "De frivillige sociale organisationer", SFI 1995

CASA: "Finansieringen af de frivillige sociale organisationer", udarbejdet for udvalget 1996

Center for frivilligt socialt arbejde: "Kommuneprofiler", 1995

Danmarks Statistik: "Forbrugsundersøgelsen 1987", (specialkørsel)

Folkekirkens Nødhjælp: "Indsamlingsstrategi i Folkekirkens Nødhjælp", 1994 (upubliceret)

Hegland, Tore Jacob: "Fra de tusinde blomster til en målrettet udvikling", 1994

Ibsen, Bjarne: "De lokale foreninger i Danmark", 1994

Jeppesen, Kirsten Just: "Socialt truede børn og unge", SFI 1992

Kontaktudvalget, Rapport (upubliceret), 1986

Kræftens Bekæmpelse, 1995-regnskab for Kræftens Bekæmpelse, 1996

Kulturministeriet: "Tips- og Lottomidlerne 1988-94", 1996

Mandag Morgen: "Det Frivillige Velfærdssamfund", projektoplæg 1995

Penningautomatforeningen: Årsberetning, Helsinki 1995

Skatteministeriet: "Lotto i Danmark", Betænkning nr. 1129, januar 1988

Statskonsult: "Statslige overføringer til frivillige organisationer", 1995

Statskonsult: " Statlig støttepolitik og ændringer i det frivillige organisationslivet", 1996

Tipstjenesten: Tipstjenestens regnskab 1994/95, 1996

Fodnoter

1 Selv om der her bruges det bredere begreb velfærdssamfundet og ikke begrebet velfærdsstaten synes den sammenhæng hvori ordet bruges, mest at sigte på selve velfærdsstaten.

2 Tabellen giver fem hovedaktiviteter med underkategorier. Hver organisation kan have flere underaktiviteter under hver hovedaktivitet.

3 Kilde: Lars Skov Henriksens case-studie i Aalborg.

4 Kapitlet bygger således primært på Centerets rapport »Det frivillige sociale arbejde i Europa« (Aug. 1996), der er udarbejdet for udvalget samt »A New Civic Europe?« The Volunteer Centre UK, 1995. Begge rapporter beskriver hele det frivillige område, og altså ikke kun det frivillige **sociale** arbejde.

5 I Danmark var udsagnet dog formuleret en smule anderledes: Frivilligt arbejde øger ansvarligheden og en aktiv deltagelse i samfundet.

6 Princippet bygger på Pave Pius XI's Hyrdeskrivelse »Quadragesimo Anno« fra 1931.

7 Denne kampagne er yderligere beskrevet i kapitel 15.

8 Inspiration til skemaet er hentet fra »Livet i offentlige organisationer« af Torben Beck Jørgensen & Preben Melander 1992, Djøf.

9 Processen fra den politiske beslutning om, at en serviceydelse skal stilles til rådighed for borgerne, til serviceydelsen rent faktisk forbruges, kan opdeles i 3 delelementer:

– **Udformerrollen**, som består i at definere og tilrettelægge ydelsen, fastsætte og kontrollere kvalitetskrav samt afgrænse modtagergruppen.

– **Finansieringsrollen**, som består i at fastsætte, om ydelserne skal skattefinansieres, eller om der skal ydes hel eller delvis egenbetaling m.v.

– **Producentrollen**, som består i at tilrettelægge og udføre den faktiske produktion af varer og tjenester, knyttet til velfærdsydelsen.

10 »Den moderne tidsalder og de unge«, Lilli Zeuner, Socialforskningsinstituttet og

Det tvæministerielle Børneudvalg, 1994.

11 Baseret på særkørsel på datamateriale fra Anker J. »De frivillige organisationer«,

SFI (1995:12).

12 Nasjonalforeningen for folkehelsen er en frivillig humanitær landsdækkende organisation med 100.000 medlemmer, der er organiseret i 1100 helselag.

13 Body Shops projekt går ud på, at medarbejderne kan få fri en halv dag om måneden, hvis de i deres fritid deltager i frivilligt arbejde:»Ansatte som frivillige«, Centeret for frivilligt socialt arbejde, 1994.

14 Det skal her bemærkes, at udgangspunktet for SFI's undersøgelse er hele det frivillige område. Tallene refererer derfor ikke kun til det frivillige **sociale** arbejde.

15 Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens bekendtgørelse nr. 966 af 1. december 1994, § 10.