

Civilsamfund og velfærdsstat – konflikt, samarbejde eller begge dele?

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

For at kunne løse de komplekse sociale udfordringer har politikerne i de seneste årtier talt varmt for at reorganisere offentlige aktiviteter ved at involvere frivillige og civilsamfundet mere generelt i velfærdsløsninger. Civile organisationer skal beskytte og forsvare borgernes interesser og værdier. Velfærdsstaten er dog nødvendig i forhold til civilsamfundet for at opretholde betingelserne for universelle velfærdsydelser og sikre kontinuitet i tildelingen. Artiklen diskuterer disse problemstillinger og giver bud på, hvordan civilsamfund og velfærdsstat kan arbejde sammen for at sikre ligeværd, anerkendelse og solidaritet blandt alle grupper af borgere i samfundet.

Introduktion

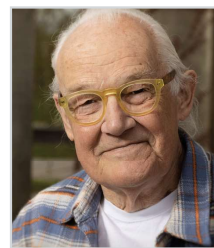
I det seneste årti har politikerne talt varmt for at reorganisere offentlige aktiviteter gennem at involvere frivillige organisationer og civilsamfundet mere generelt i velfærdsløsninger. Det er blevet hævdet, at velfærdssamfundet i fremtiden bliver nødt til at skulle involvere familie- og sociale netværk, når det kommer til at tage sig af børn og ældre og løse fremtidens komplekse og sammensatte udfordringer. Det samme gælder også lokalsamfundet og frivillige organisationer i opfyldelsen af sociale og økonomiske forpligtelser over for ressourcetsvage og sårbare sociale grupper. Dette blev tydeligt og akut under COVID-19-pandemien, hvor der næsten dagligt blev appelleret til fællesskabet, borgernes hjælpsomhed og det civile samfunds involvering.

På denne baggrund er det forventet, at civilsamfundet med dets organisationer og dermed det frivillige engagement har fået en stadig mere fremtrædende rolle i den politiske kurs i forhold til at løse de udfordringer, som velfærdsstaten står over for. En indikation er formuleringerne i den nuværende regerings politiske grundlag (Statsministeriet 2022), hvor dens intentioner i de kommende år beskrives. Her hedder det blandt andet, at regeringen vil

”sikre et stærkt lokalt civilsamfund og kulturtilbud i hele landet. Kulturliv og det frivillige foreningsliv binder os sammen på tværs af landet og i lokalsamfund. Regeringen vil arbejde for, at de frivillige foreninger ikke drukner i bureaukrati og for høje gebyrer”

Og videre i regeringsgrundlaget hedder det, at

”det er i vores møde med hinanden, at vi udvikler os, og fællesskabet styrkes. Her spiller civilsamfundet, kulturlivet og folkekirken en central rolle.



THOMAS P. BOJE
Professor,
Institut for Samfund
og Erhverv,
Roskilde Universitet,
boje@ruc.dk

Vi skal modvirke tendenser til kløfter, så Danmark bliver ved med at være et levende og åbent demokrati med plads til forskellighed. Hvor befolkningen har tillid til det politiske system, og alle har mulighed for at deltage i samfundet”

Hele 10 gange er ”civilsamfundet” omtalt i regeringsgrundlaget, og det har fået plads som aktiv partner på samme måde som den offentlige og private sektor i løsningen af de aktuelle velfærdsudfordringer. Desuden ses civilsamfundets involvering som helt central i sikring af tilliden til det politiske system og som aktiv og formidlende deltager i løsningen af samfundets velfærdsudfordringer.

Det store og åbne spørgsmål er så, om civilsamfundet kan og vil påtage sig denne involvering og acceptere vilkårene for løsningen af samfundets velfærdsproblemer. Det vil blive diskuteret mere indgående i denne artikel, hvor også diskussionen af de muligheder og begrænsninger, som civilsamfundet og det frivillige engagement er kendetegnet af, vil blive analyseret.

En væsentlig udfordring for et fremtidigt velfærdssamfund bliver både at skabe rum for det individuelle engagement i mellem menneskelige relationer og samtidigt at sikre, at samfundet og det sociale fællesskab viser solidaritet over for svage grupper. Dette kræver, at velfærdsinstitutionerne åbner op for aktiv deltagelse af borgerne i tilrettelæggelsen af de samfundsmæssige opgavers løsning og i den prioritering, som skal foretages i brugen af økonomiske og sociale ressourcer. Det er her, de civile organisationer, kendetegnet ved et stærkt medlemsengagement og en høj grad af borgerinddragelse, bør kunne spille en central rolle, dels som formidler af borgernes ønsker og behov for social støtte, dels som producent af sociale tjenesteydelser, der er i pagt med borgernes behov.

Artiklen lægger ud med et afsnit, hvor civilsamfundet nærmere afgrænses, efterfulgt af en diskussion af de åbenbare svagheder og mangler, som de civile løsninger og det frivillige engagement har i forhold til velfærdsstatslige initiativer. Dette følges op af en diskussion af, hvorvidt der er et udviklingspotentiale og en mulighed for at ekspandere civilsamfundets rolle i det danske velfærdssamfund. Artiklen afsluttes med en diskussion af vilkårene for et solidarisk, inkluderende og engageret velfærdssamfund, hvor staten og den civile sfære gensidigt supplerer hinanden.

Civilsamfundet og dets rolle i dagens velfærdssamfund

Civilsamfundet defineres her som de sociale kontekster, i og gennem hvilke borgere handler kollektivt – politisk, socialt og kulturelt. Det er en sfære, hvor mennesker med fælles interesse slår sig sammen for at udøve deres demokratiske rettigheder. På den ene side repræsenterer civilsamfundet en lang række af organisationer og foreninger, der institutionaliserer centrale interesser i den offentlige sfære. På den anden side omfatter civilsamfundet også uformelle, ikke-organisatoriske former for sociale, politiske og kulturelle aktiviteter, for

så vidt de er placeret i den offentlige sfære. I denne sammenhæng er motiverne til at være civilt engageret og dermed at indgå i forskellige former for frivilligt arbejde af stor betydning for, hvilken effekt det frivillige engagement har på den sociale sammenhængskraft i samfundet (von Essen & Svedberg 2022).

Civilsamfundet, dets organisationer og det frivillige engagement har således i det moderne velfærdssamfund en lang række forskellige opgaver, hvor af de mest betydningsfulde er (Boje 2017; Loga 2018, 579-580):

A: Velfærdsproduktion udført af non-profit aktører efter kontrakt med velfærdsstaten, f.eks. inden for sundhed, ældrepleje eller uddannelse. Civilsamfundet har spillet rollen som serviceproducent inden for velfærd længe før velfærdsstatens ekspansion i 1950'erne. En rolle, som også er relevant i dag, selvom den er langt mindre i omfang i Danmark end i mange andre europæiske lande. Argumentet for produktion af non-profit velfærdsydelser er i dag, at de repræsenterer et ideologisk alternativ til offentlig velfærd og opfattes som et demokratisk valg. Forskellige ideologiske og religiøse retninger har egne private skoler, sociale institutioner – f.eks. Tvind-skolerne, menighedsbørnehaver, plejehjem.

B: Den civile sektors rolle som medproducent af velfærd som et supplement til offentlige velfærdsydelser. Dette praktiseres gennem frivilligt arbejde både i og uden for de civile organisationer og institutioner. Frivillige aktiviteter foregår i dag i non-profit organisationer, offentlige institutioner og private virksomheder. Mobilisering af denne form for frivilligt arbejde har fået en stigende opmærksomhed og bliver i stort omfang benyttet som supplement til professionelle inden for velfærdssektorerne, såsom lektiehjælp på skoler, rådgivning og krisehjælp til kræftpatienter, patientstøtte i forskellige former på sygehuse og besøgsvenner til støtte for ældre uden pårørende i nærmiljøet. I litteraturen beskrives det typisk med begreber som samskabelse, samproduktion mv. (Espersen et al. 2023).

C: De civile organisationer i rollen som fortalere over for de offentlige myndigheder i planlægning, beslutning og realisering af projekter. Denne rolle har været den klassiske opgave for aktører i civilsamfundet siden indførelsen af ytrings- og organisationsfrihed i nittende århundrede. En rolle, som måske er endnu vigtigere i dagens demokrati i og med den centralisering og magtkoncentration, som er foregået på både nationalt og internationalt plan. Der er en kraftig vækst i antallet af organisationer, der søger at fastholde og udvide de civile rettigheder, og at udøve politisk pres. Klima- og miljøområdet er helt centralt i dag, men også forsvar af borgerrettigheder gennem menneskerettighedsorganisationer og sociale rettigheder gennem eksempelvis patientforeninger er blevet et stort issue.

D: Endelig har civilsamfundet og dets organisationer fået en central rolle i relation til innovation. En rolle, som civilsamfundet havde i de tidlige stadier af velfærdsstaten, da mange initiativer kom gennem private initiativer fra borgere og civile organisationer – tænkt blot på Mødrehjælpen, Koefoed

Skole og KFUM/KFUK. Med etableringen og udviklingen af velfærdsstaten blev denne rolle gradvist mindre central. I dag er interessen for innovation dog igen stærk i den offentlige sektor, og opmærksomheden rettes i stigende grad mod den frivillige sektor og dennes samarbejde med private aktører og velfærdsstaten. Årsagen er, at velfærdsstaten i et vist omfang har mistet evnen til at forny sig selv, samtidigt med at velfærdsproblemerne er blevet langt mere komplekse og diversificerede.

Både som selvstændig producent og medproducent af offentlige velfærdsydelser fungerer de frivillige borgere primært som arbejdskraft, der udfører klart afgrænsede opgaver. En alternativ måde at organisere velfærdsproduktionen på kunne være, at den blev udformet gennem en deltagende demokratisk proces, hvor der er en kontinuerlig dialog mellem det politiske system og de relevante organisationer i civilsamfundet eller grupper af borgere i lokalsamfundet. Forudsætningen for en sådan reel deltagelse må selvsagt være en åben demokratisk proces omkring de politiske beslutninger, hvor borgergrupper inddrages i hele beslutningsprocessen. Dette sker nok primært, når det drejer sig om, at de civile organisationer har fortalerrollen. Men i alle fire aktivitetsformer skulle også de civile organisationer demokratiseres og de frivillige aktivister i højere grad have kontrol over dagsorden såvel som resultatet af aktiviteten, end tilfældet er i dag.

Om civilt engagement i Danmark – fra 2000 og frem

I litteraturen om frivillighed og dermed karakteren af civilsamfundet skelnes der mellem tre former for civilt engagement; nemlig *formaliseret frivillighed* organiseret i en institutionel sammenhæng. Det kan være gennem en civil organisation, en offentlig institution eller en social-økonomisk virksomhed; *frivillighed i uformel sammenhæng* organiseret uden for foreninger og institutioner; samt *uformel hjælp og omsorg* i sociale netværk og lokalsamfundet. Alle tre former er kendetegnet ved civilt engagement uden for egen familie (se Boje 2017, kapitel 8)

Den formelle frivillighed bliver traditionelt forklaret med baggrund i teorier, hvor ressourcer er et centralt element (Musick & Wilson 2007; Wilson 2012). Argumentationen er her, at på samme måde som lønnet arbejde kræver den formelle frivillighed også særlige kvalifikationer, såsom gode organisatoriske evner, fagspecifik viden og en bevidsthed om, hvad der gør det muligt for personen at udføre en bestemt opgave. Personer, som har rigeligt af disse ressourcer – human, social og kulturel kapital – vil være mere attraktive for frivillige organisationer end personer uden uddannelse, som står uden for arbejdsmarkedet og har skrøbeligt helbred, fordi denne gruppe af borgere ikke har de relevante sociale netværk og økonomiske ressourcer, som er anvendelige for organisationerne (se Putnam 2000; Wilson 2012; Henriksen et al. 2008).

Et stigende antal studier har imidlertid dokumenteret, at der er tydelig forskel på den formelle organisationsbaserede frivillighed og de mange former

for uformel hjælp og støtte, som ydes i sociale netværk og/eller naboskabet. Hvor det formelle civile engagement gennem tilknytning til organisationer er tydeligt afhængig af borgernes sociale og økonomiske ressourcer, da finder disse studier, at de mange uformelle former for civilt engagement for det første involverer en langt større gruppe af borgere og for det andet, hvad angår ressourcer, dækker et meget bredere segment af befolkningen og involverer borgere fra vidt forskellige sociale lag, etniske grupper og kulturel baggrund. Der skal ikke det samme tidsmæssige overskud og menneskelige ressourcer til at indgå i en uformel gruppe, som til at engagere sig i en forening med krav om eksempelvis kontingent og mødepligt. De samme studier viser også, at de uformelle former for civilt engagement er helt centrale for social samhørighed gennem sociale netværk og i en række tilfælde forudsætning for etableringen af den organiserede formelle frivillighed (Pichler & Wallace 2007; Hermansen & Boje 2015; Jegermalm 2020).

Vi ved fra frivillighedsundersøgelserne i 2004, 2012 og 2020, hvordan udviklingen i det civile engagement i Danmark har været i løbet af 2000-tallet (Fridberg & Henriksen 2014; Espersen et al. 2021). Andelen af den danske befolkning i alderen 16-89 år, som i løbet af et år var aktivt frivillige inden for en organisation, har ligget konstant på 35-36 procent gennem de seneste årtier. Dette svarer til, at rundt regnet mellem 1,6 mio. og 1,7 mio. danskere udførte frivilligt arbejde regelmæssigt i årene 2004-2020. Der er dog meget betydelig variation i de sociale gruppers frivillighed, både hvad angår andelen af borgere, som er frivillige, og antallet af timer brugt på frivilligt arbejde. Andelen af frivillige er størst blandt de midaldrende borgere, personer med lang uddannelse, som er velintegrerede på arbejdsmarkedet og har børn under 18 år. Det gennemsnitlige antal ulønnede arbejdstimer per måned var 16-17 timer for en person på alle tre tidspunkter – altså et relativt stabilt mønster for denne 20-årige periode med en lille nedgang i timer lagt i frivilligt arbejde per person i 2020. Går vi ind i tallene, tegner der sig dog en række tendenser, som er problematiske. Først hvad angår nedgangen i timer brugt på frivilligt arbejde, der er faldet mest markant for mellemaldersgrupperne, som traditionelt har været de mest aktive, og for grupperne med mellemlange og højere uddannelse. I dag er tidsforbruget på frivilligt arbejde størst for pensionister, personer uden uddannelse og personer, som er uden for arbejdsmarkedet. Dernæst er der sket et større fald i antal timer brugt på frivilligt arbejde i social og sundhedssektorerne end for hele den frivillige sektor. Endelig er der en klar tendens blandt de frivillige væk fra det institutionaliserede over mod mere løse og uformelle former for civilt engagement omkring klima, forurening og lokalsamfund. En central konklusion, hvad angår udviklingen i den formelt organiserede frivillighed, er således, at den langsomt men systematisk gennem årene har ændret karakter. Et faktum, som kun delvist er blevet realiseret i dialogen mellem velfærdsstat og civilsamfundet (Espersen et al. 2021, kap. 3 og 4; Espersen et al. 2023).

Ser vi på danskernes involvering i uformel hjælp gennem sociale netværk og til familie, naboer og venner, er der også tale om en konstant, men meget

højere andel af befolkningen, som er engageret i denne form for hjælp – over halvdelen af befolkningen i de tyve år, som undersøgelserne dækker. Denne form for hjælp har været kraftigt stigende i 2020 som en effekt af COVID-19, hvor det institutionelle civile arbejde stort set var lukket ned, og hovedparten af hjælp fandt sted gennem uformelle og spontane aktiviteter (Toubøl & Carlsen 2020; Carlsen et al. 2021). Helt tilsvarende frivillighed inden for en organisation er der også her tale om, at timeforbruget er gået ned, endog væsentligt mere end for den organisatoriske frivillighed – fra 15 timer til 10 timer per måned. For begge typer af frivillige aktiviteter er der således tale om en nedgang i timeforbrug. En yderligere dokumentation for, at medborgernes civile engagement er presset, kan vi konstatere, i og med at andelen af personer, som angiver, at de overvejer at stoppe som frivillige, er i klar stigning, og den hyppigst nævnte grund er, at de mangler tid (Espersen et al. 2021).

Det civile engagements begrænsninger

Skal vi forstå udviklingen i sammenhængen mellem velfærdsstat og civilsamfund – herunder den rolle, de forskellige serviceproducenter – stats-, for-profit og non-profit organisationer – har, er tre dimensioner vigtige: 1) organiseringen af sociale serviceydelser og indkomstoverførsler, hvor der kan være tale om offentlige ydelser, ydelser fra et system af private forsikringer eller ydelser organiseret gennem nonprofit organisationer – som beskrevet i det foregående; 2) udformningen af de sociale rettigheder, som kan være enten universelle eller differentierede rettigheder, der er defineret i forhold til bestemte sociale grupper, og som sikres gennem disse gruppers egne institutioner; 3) generøsiteten i de sociale serviceydelser og indkomstoverførsler, hvilket udsiger noget om evnen og villigheden til at levere social velfærd og tryghed til de sårbare sociale grupper, hvad enten disse ydelser er fremskaffet gennem marked, stat eller civilsamfundets organisationer (Therborn 1995: 95-97).

Disse tre betingelser, som sætter rammerne for velfærdssamfundet, udgør samtidigt også vilkårene for borgernes aktive deltagelse i samfundet, hvad enten det gælder indflydelse på den velfærdsstatslige organisering eller på de civile organisationers levering af serviceydelser. Vilkår, der skal sikre, at borgerne har forudsætninger for at kunne deltage i det politiske, sociale og kulturelle liv på lige betingelser og dermed blive inkluderet i lokalsamfundet. Alle former for interventioner til sikring af borgernes velfærd har imidlertid både styrker og svagheder. Det være sig offentlige velfærdsforanstaltninger, de private profitbaserede løsninger såvel som initiativer med baggrund i civilsamfundets organisationer. Den kendte civilsamfundsforsker professor Lester Salamon har i flere sammenhænge indgående beskrevet det civile samfunds potentielle muligheder og påpeget, at non-profit organisationerne har en unik rolle blandt samfundsinstitutioner ved at være i stand til at mobilisere grupper af borgerne til engagement for almenheden (the common good), hvor der også tages hensyn til de individuelle behov.

Det adskiller dem fra markedsbaserede institutioner, som mobiliserer på baggrund af individuelt initiativ, men for personlig vindings skyld, og fra statslige og kommunale institutioner, som nok varetager almenvellets interesser, men gør det gennem generelle tiltag uden individuelle hensyn (Salamon 2012).

Til trods for civile organisationers evne til at aktivere og engagere borgerne har de dog også en række væsentlige begrænsninger, der indskrænker deres formåen til at reagere på 'almenhedens' problemer. Ved siden af, hvad der i litteraturen beskrives som "markedsfejl" og "statsfejl", så er der også, hvad Salomon & Toepler (2015: 2169) omtaler som "frivillig fejl" – dvs. begrænsninger for den civile sektor i at kunne imødekomme de behov, som medborgerne har (Salamon 1995; Clausen 2023). Disse svigt eller manglende kapacitet har ifølge Salomon & Toepler (2015: 2163) fire former:

For det første "finansiel utilstrækkelighed", dvs. frivillige organisationers manglende evne til at generere det omfang af økonomiske ressourcer, der måtte være nødvendige og stabile nok til at klare de behov for økonomisk og social støtte, der opstår i specifikke grupper af borgere i et senkapitalistisk samfund. Situationen er oftest sådan, at de økonomiske og sociale ressourcer er tilgængelige, men ikke hvor behovet for dem er størst. Typisk har non-profit organisationer en manglende evne til at "opskalere" deres operationer, når behovet opstår, da de på grund af lovgivningen ikke må akkumulere kapitalressourcer. Denne situation er karakteristisk for stort set alle frivillige organisationer. Behovet for en mere stabil grundfinansieringsmodel er yderst påkrævet, hvis civilsamfundet skal have en mere vedvarende rolle i velfærdsproduktionen.

For det andet er det civile engagement kendetegnet ved "partikularisme", hvilket vil sige, at non-profit organisationerne får donationer til og fokuserer deres aktiviteter på bestemte grupper af borgere eller bestemte geografiske områder. Andre grupper af borgere udelukkes enten af formelle grunde eller reelt på grund af geografiske barrierer. Der ligger således en indbygget differentiering/forskelsbehandling indbygget i mange civile organisationers aktiviteter.

For det tredje tales der om "paternalisme", hvilket vil sige vanskeligheder for de pågældende organisationer i at etablere almene kriterier til ydelserne. Retten til ydelserne vil typisk være defineret med baggrund i specifikke karakteristika – køn, alder, etnicitet, type af diagnose mv. Dette betyder, at organisationerne har vanskeligt ved at sikre universelle ydelser og derved at fremme solidaritet og selvværd hos medborgerne generelt, og at de alene vedrører afgrænsede grupper. Dette betyder yderligere, at de civile organisationer har vanskeligt ved at organisere bæredygtige sociale netværk, som inkluderer medborgere på tværs af køn, klasse og kulturel baggrund.

For det fjerde og sidst er meget frivilligt arbejde præget af "amatørisme" i form af mangel på professionalisme i sagsbehandlingen blandt organisationens frivillige aktive. Den dominerende arbejdsindsats i non-profit organisationer udføres af frivillige, som typisk ikke har eller kan kræves at have nogen faglig

viden på støtteområdet for organisationen, men som moralsk og solidarisk gerne vil bidrage til afhjælpning af et specifikt samfundsproblem.

Alle fire former for begrænsninger i de civile organisationers rolle i samfundet nødvendiggør en velfungerende velfærdsstat, som er garant for kontinuitet i fremskaffelsen af velfærdsydelserne og i et demokratisk perspektiv er garant for, at ydelserne er universelle, og at alle med behov har adgang til dem.

Samspelet mellem velfærdsstat og civilsamfund

Forholdet mellem civilsamfundet og staten har altid været omstridt. Allerede i begyndelsen af det nittende århundrede talte Alexis de Tocqueville for større social kontrol af statsmagten baseret på et stærkt civilsamfund. Kontrol sikret gennem foreningslivet og andre former for organiserede kollektive grupper af borgere, såsom kooperativer og sociale bevægelser. Civilsamfundets organisationer blev set som et middel til at imødegå statens voksende magt over den enkelte borger og samfundets institutioner (Tocqueville 1988 [1835-1840]). Det er dog kun et aspekt ved civilsamfundet. I og med at samfundets sociale grupper danner civile sammenslutninger, sker der også en opdeling af det kollektive fællesskab, hvor de ressourcestærke sociale grupper har en tendens til at være dominerende og gennem politiske netværk at få varetaget deres interesser, mens de mindre ressourcestærke sociale grupper bliver marginaliseret. Der er masser af eksempler på dette – inden for sundhed findes en række patientforeninger, overvåger behandlingen af og søger at sikre gunstige vilkår for bestemte grupper af syge, inden for erhvervslivet har vi stærke brancheforeninger, hvis formål er at fremme bestemte interesser, som vi gennem årtier har oplevet med landbrugets organisationer i forbindelse med klima og økologi, de faglige organisationer har tydeligt forskellig magt betinget af fagets betydning og den magt bruges til at få specielle løn – og arbejdsforhold.

Velfærdsstatens primære opgave bør i denne sammenhæng være at institutionalisere de formelle og juridiske rammer for de aktiviteter, der skal definere og implementere samfundets ”fælles goder”. For således at sikre, at samfundet hænger sammen, skal staten ”være tilstrækkelig stærk og uafhængig af civilsamfundsgrupper for at opretholde betingelserne for pluralisme og sikre, at partikulære og partielle foreninger ikke udarter sig til privat despoti” (Rosenblum & Lesch 2013: 287).

I forbindelse med frivillighedsundersøgelserne op gennem 2000-tallet er befolkningen spurgt om dens holdning til forholdet mellem velfærdsstaten/kommunerne og de frivillige organisationer – se tabel 1.

Tabel 1. Befolkningens holdning til udsagn om forholdet mellem det offentlige – kommune eller stat – og de frivillige organisationer – gennemsnitlig score i 2004, 2012 og 2020 (helt enig = 1 og helt uenig = 5)

Spørgsmål	2004	2012	2020
Frivillige foreninger og organisationer bør kunne klare sig selv – uden hjælp fra det offentlige.	3,47	3,55*	3,29***
Det offentlige skal finansiere de frivillige foreninger og organisationer uden at stille krav til dem.	4,21	4,01***	3,67***
Hvis det offentlige opfyldte alle sine forpligtigelser, ville der ikke være brug for en frivillig indsats.	4,00	4,01	3,51***
Frivilligt arbejde kan lige så godt foregå inden for det offentlige rammer som i frivillige foreninger og organisationer.		3,19	3,27
Alle har en moralsk forpligtelse til at arbejde frivilligt på et tidspunkt i livet		3,27	3,27
Frivilligt arbejde anvendes for at det offentlige (kommunerne) kan spare penge		3,52	3,29***

Kilde Espersen et al 2021: 35

Note: Med * markeres statistisk signifikante forskelle i forhold til den tidligere undersøgelse, hvor * indikerer statistisk signifikans ved 0,10, ** ved 0,05 og *** ved 0,01.

Befolkningens holdning til forholdet mellem velfærdsstat og civilsamfund er ifølge tabel 1 tvetydig. På den ene side er det blevet mere udbredt i befolkningen, at de civile organisationer bør kunne klare sig selv, men også at velfærdsstaten skal finansiere de civile aktiviteter uden at stille specifikke krav. På den anden side er der også i løbet af de seneste årtier opstået en erkendelse af, at velfærdsstaten har brug for de civile organisationer, i og med at den offentlige indsats ikke er tilstrækkelig til at løse samfundets problemer, og at kommunerne i stigende grad må anvende frivillig ulønnet arbejdskraft for at kunne spare penge.

Mange civile organisationer bliver dog tvunget ind i et afhængighedsforhold til de offentlige institutioner, hvis de ønsker offentlig støtte. Konsekvensen vil ofte være, at organisationerne er nødt til at acceptere de retningslinjer for brug af de tildelt midler, som myndighederne udstikker. Den frivillige indsats bliver på den måde overvåget, reguleret og evalueret helt på linje med den lønnede arbejdskraft på gulvplan – og det synes specielt at være tilfældet inden for velfærdssektoren – se tabel 2.

Tabel 2: Andelen af frivillige, som har svaret ja til, at rammer og betingelser for det frivillige arbejde, de udfører, er underlagt krav/regulering 2020 – udvalgte sektorer i privat og offentligt regi.

Frivillighedsområde	Introduktion og uddannelse er et krav for at få lov til at arbejde frivilligt	Der er ansatte, som leder det frivillige arbejde	Bliver de frivillige indsatser, du deltager i evalueret eller vurderet på anden vis	Har du skrevet under på en kontrakt eller anden aftale om det frivillige arbejde, som du arbejder med
Idræt	18	24	34	13
Fritid	13	27	27	5
Bolig og lokalsamfund	6	13	27	15
Sundhed	16	52	39	20
Socialt	21	46	35	22
Uddannelse	16	41	32	15
En frivillig forening	16	25	36	13
En selvejende institution	21	44	39	21
En offentlig institution	10	55	34	20

Kilde Espersen et al 2021: 37-38

Som det fremgår af tabel 2, er der i over halvdelen af de offentlige institutioner, som har frivillige, en lønnet medarbejder ansat, som leder og fordeler arbejdsindsatsen blandt de frivillige – typisk en fagkyndig, som er ansat som frivillighedskoordinator eller i Kræftens Bekæmpelse som faglig supervisor for de frivillige. I henhold til tabel 2 er det primært inden for velfærdsområderne – sundhed, social og uddannelse – at det frivillige arbejde bliver koordineret af lønnet ansatte, og som nævnt foregår det i højere i forbindelse med frivillighed i offentlige institutioner. Det gør ikke den frivillige indsats mindre værdifuld, men betyder, at den er afstemt i forhold til det arbejde, der udføres af de ansatte velfærdsarbejdere – sygeplejerske, SOSU-assistent, pædagog mv. Når den frivillige indsats bliver ledet, evalueret og er baseret på en formel kontrakt, som beskriver det arbejde, der skal udføres, er der kun i meget begrænset omfang tale om en fortalerrolle. Der er mere tale om en individuel arbejdsindsats til gavn for velfærdsinstitutionen end en kollektiv organisering af borgerne med det formål at styrke deres position på velfærdsområdet. Den sidstnævnte type af engagement finder vi i højere grad på arbejdsmarkedsområdet – Næstehjælperne – og på klima- og miljøområdet, hvor en lang række organisationer søger at mobilisere borgere til aktion for at sikre en mere effektiv klimabeskyttelse.

Er et dynamisk samarbejde mellem civilsamfund og velfærdsstat muligt?

Civilsamfundet kan i forhold til borgerne betragtes som den samfundsmæssige sfære, hvor de udøver deres demokratiske rettigheder og som en ramme for borgergrupperes dialog om samfundets indretning i kampen om det fælles bedste. Med dette udgangspunkt vil forståelsen af, hvad civilsamfundet er og dets forskellige funktionsmåder, være helt central.

På den ene side har vi en tilgang, som definerer civilsamfundet som demokratisk sammensat af frigørende institutioner, der giver plads til den kollektive samtale mellem borgerne og sikrer, at en deltagende demokratisk dialog er det dominerende styringsprincip i udviklingen af samfundet. Denne forståelse af civilsamfundet lægger sig tæt op af en forståelse af demokratiet, hvor det er borgernes aktive deltagelse og deres kritiske refleksioner og erfaringer i den offentlige politiske sfære, som er konstituerende for den demokratiske proces. Civilsamfundet repræsenterer her på samme tid dels demokratiske positioner kendetegnet ved universelle fordringer og frigørende sociale relationer og dels anti-demokratiske positioner, hvor det er særinteresser og undertrykkende sociale relationer, som er dominerede. Det frigørende potentiale ved civilsamfundet lader sig kun realisere for så vidt, at det er muligt i samfundet at kombinere universalisme og forskellighed. Betingelsen for, at det kan realiseres, er, at de demokratiske principper for styring af sociale relationer bliver vejledende for beslutningstagen i de velfærdsstatslige institutioner.

Som udviklingen er i dag, er dette dog ikke tilfældet. På den ene side er langt de fleste civile organisationer hierarkisk opbygget med formelle beslutningsprocedurer, som kun i begrænset omfang inddrager de menige frivillige i beslutningsprocesserne, og på den anden side er de velfærdsaktiviteter, som de civile organisationer får indflydelse på gennem stat og kommuner, typisk opgaver, hvis udførelse på forhånd er defineret af de offentlige myndigheder.

På den anden side er forståelsen af civilsamfundet tæt knyttet til velfærdsstaten. Nok forstås civilsamfundet som en sfære i samfundet, som hverken er stat, marked eller familie, men samtidigt er det en sfære, som i tæt dialog med velfærdsstaten forudsættes at bygge på universale værdier som solidaritet, lighed og demokratisk deltagelse. Udgangspunktet er her velfærdsstatens aktuelle krise, som har betydet manglende ressourcer i form af penge og mandskab. Ved at overtage velfærdsstatslige – primært kommunale – opgaver pålægges civilsamfundet også ansvaret for opgavernes løsning. Det betyder, at de civile organisationer fungerer som en forlængelse af staten, hvad der har en række konsekvenser. På den ene side tvinges de civile organisationer til at professionalisere deres arbejde, hvilket kræver uddannet personale og fastlagte arbejdsprocedurer. Som vi så i tabel 2 bliver den frivillige indsats i stigende grad ledet og kontinuerligt evalueret. Dette betyder, at kontrol og regulering tager over i stedet for etablering af mellemmenneskelige relationer og solidaritet.

På den anden side har civilsamfundets overtagelse af statslige serviceopgaver med den professionalisering, som dette medfører, til konsekvens, at de civile organisationer bliver afhængige af, at der kontinuerligt tilflyder dem økonomiske ressourcer til dækning af personale udgifter og til at kunne opretholde det forventede ydelsesniveau. Det har som konsekvens, at de må tilpasse deres aktiviteter i forhold til de vilkår, som opstilles af de statslige eller private bevillingsgivere. Der er derved en risiko for, at det bliver en systemrationalitet snarere end en involverende medborgertilgang, som kommer til at dominere.

Med baggrund i den tiltagende integration, som gennem de sidste årtier er sket mellem de civile organisationer og velfærdsstaten, stiller flere civilsamfundsforskere spørgsmålstejn ved, om det demokratiske og emanciperende potentiale ligger inden for det institutionaliserede civilsamfund (Dekker 2009; Evers 2009). Det er måske snarere sådan, at de demokratisk inkluderende og frigørende positioner ligger i spændingsfeltet mellem civile organisationer på den ene side og offentlige eller private institutioner på den anden eller i de mere løse organisationsformer, som udspringer af sociale netværk skabt via de sociale medier eller er etableret på lokal basis af borgergrupper. En af de helt afgørende udfordringer er her, at der sikres rammer for det individuelle engagement i de menneskelige relationer – socialt og kulturelt – samtidig med at samfundet og det sociale fællesskab viser solidaritet over for svage grupper.

Den demokratiske aktionsform er dog uløseligt knyttet sammen med den civile sfæres organisationer på samme måde som, at borgernes deltagelse i organisationernes aktiviteter er en grundlæggende forudsætning for den demokratiske styreform og for denne styreforms legitimitet.

Det civile samfund og dets aktører har således en vigtig rolle i velfærdssamfundet både som velfærdsproducent, som fortaler for ressourcetsvage grupper af borgere og som inspirator for nye former af velfærdsinitiativer. Det er gennem foreninger og organisationer i den civile sfære, at den mellemmenneskelige dialog etableres. Det er i disse sammenhænge, at konfrontationerne skal tages, og konsensus mellem modstridende synspunkter skal findes. Det er her, at borgernes ønsker og interesser udveksles, artikuleres og omformes til politiske krav.

Helt centralt og der, hvor de civile organisationer kan gøre en afgørende forskel, er dog i at være demokratiske, inkluderende ved at være opsøgende i forhold til de sårbare og marginaliserede sociale grupper samt involverende og frigørende for de borgere, som aktivt deltager i organisationernes aktiviteter. Dermed bliver de også vigtige i dannelsen af den demokratiske kultur, og gennem deltagelse opnår borgerne de kompetencer, som er vigtige for at indgå i den demokratiske proces og for at være aktive eller aktivistiske medborgere i samfundet generelt. Det aktivistiske medborgerskab betyder, at borgerne kollektivt tager ansvar for det sociale fællesskab ved at deltage i beslutningstagen omkring centrale forhold i lokalsamfundet – i forhold til skole, fritid, sundhedsvæsen, fysisk planlægning m.v.

Litteraturliste

- Boje, T.P. (2017) *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Boje, T.P. (2021b) *Civility and participatory Democracy – the Role of Citizenship and Civil Society in late Modern Societies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carlsen, H.A.B., Toubøl, J., & Brincker, B. (2021) On solidarity and volunteering during the COVID-19 crisis in Denmark: The impact of social networks and social media groups on the distribution of support. *European Societies* Vol 31; No 1: 122-140.
- Clausen, M.R. (2023) *Sådan aktiverer vi det civile potentiale*. Altinget april 2023, København.
- Dekker, P. (2009) Civicness: from civil society to civic services. *Voluntas* 20; no. 3: 220-238.
- Espersen, H.H., Fridberg, T., Andreassen, XX og Brændgaard, YY (2021) *Frivillighedsundersøgelsen 2020 – En repræsentativ befolkningsundersøgelse af udviklingen i danskernes frivillige arbejde*. København: VIVE.
- Evers, A. (2009) Civicness and civility: their meanings for social services. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 20 (3), 239-259.
- Fridberg, T. & Henriksen, L.S. (2014) *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hermansen, J. & T.P. Boje (2015) Formel frivillighed og uformel hjælp: To forskellige former for civilt engagement? *Dansk Sociologi* 26. årg. Nr. 2: 11-31.
- Henriksen, L.S.; Koch-Nielsen, I. & Rosdahl, D. (2008) "Formal and Informal Volunteering in a Nordic Context: The Case of Denmark". *Journal of Civil Society*, 4(3):193-209.
- Jegermalm, M. (2020) Informella Insatser – trender, omfattning och profiler av dem som gör insatser. I: J. Von Essen & L. Svedberg (red.) *Medborgerligt engagemang i Sverige 1992-2019* Ersta Sköndal Bräcke högskolas rapportserie nr. 98, Stockholm.
- Loga, J. (2018) Civil society and the welfare state in Norway – historical relations and future roles. *Community Development Journal*, Vol. 53 (no. 3) May, 574-591.
- Musick, M.A. & J. Wilson (2007) *Volunteers: A Social Profile*. Bloomington, Indiana University Press.
- Pichler, F. & C Wallace (2007) Patterns of Formal and Informal Social Capital in Europe. *European Sociological Review*, vol. 23, no. 4: 423-435.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenblum, N.L. and C.H.T. Lesch (2013) Civil society and government. I: M. Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, pp. 285-297.
- Salamon, L.M. (1995) *Partners in public service: Government-nonprofit relations in modern welfare state* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M. (2012) *The state of nonprofit America*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Salamon L.M. & Toepler (2015) Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas* 26: 2155-2177.
- Statsministeriet (2022) *Regeringsgrundlaget*. København.
- Therborn, G. (1995) *European Modernity and beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000*. London: Sage Publications.
- Toubøl, J. & H.B. Carlsen (2020) Frivillig hjælp og omsorg under coronakrisen: Omfang, socioøkonomisk fordeling og arbejdsdeling. *Samfundsøkonomen* 4, pp. 48-61.
- Tocqueville, A. de (1988 [1835-1840]) *Democracy in America*. New York: HarperCollins Publishers.
- Von Essen, J. & L. Svedberg (2002) *Engagemangets Gestaltningar – insatser i och utanför civilsamfundet*. Lund: Studentlitteratur.
- Wilson, J. (2012) "Volunteerism Research, A Review Essay". *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(2):176-212.