Interessepositioner i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor
Flødeskumspuljer, vagthunde og gadekær
Fehsenfeld, Michael

Publication date:
2019

Document version
Accepteret manuskript

Document license
Ikke-specificeret

Citation for published version (APA):

Terms of use
This work is brought to you by the University of Southern Denmark through the SDU Research Portal. Unless otherwise specified it has been shared according to the terms for self-archiving. If no other license is stated, these terms apply:

- You may download this work for personal use only.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying this open access version

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details and we will investigate your claim. Please direct all enquiries to puresupport@bib.sdu.dk

Download date: 10. Dec. 2019
Interessepositioner i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor:

'Flødeskumspuljer', 'vagthunde' og 'gadekær'.

Michael Fehsenfeld

SDU
# Indholdsfortegnelse

1. Forord .................................................................................................................. 4
2. Resume .................................................................................................................. 5
3. Summary ................................................................................................................ 5

1. Indledning ............................................................................................................. 7

2. Afhandlingens teoretiske udgangspunkt: En relationel teori ............................. 12
   Prakseologi: Om at tænke relationelt ................................................................... 12
   Fellet: Når en genstand passerer igennem et felt .................................................. 13
   Habitus .................................................................................................................. 15
   Symbolsk kapital og det overordnede magtfelt ...................................................... 18
   Det dobbelte brud ............................................................................................... 20
   Sammenfatning .................................................................................................. 21

3. Metode og empiri ................................................................................................ 23
   Sociologisk feltanalyse ..................................................................................... 23
   Etnografisk (inspireret) metode ......................................................................... 26
   Validitet og reliabilitet ....................................................................................... 30
   Praktisk diskursanalyse ..................................................................................... 31
   Sammenfatning .................................................................................................. 37

4. Konstruktion af feltet: En ’noget-for-noget’-relation ........................................ 38
   Det historiske samspil ....................................................................................... 38
   Politisk regulering ............................................................................................ 41
   Samspillet konkret: Økonomi og omfang ......................................................... 44
   Sammenfatning .................................................................................................. 46

5. Begrebsdefinitioner .............................................................................................. 48
   Definitioner og begrebsforståelser i forskningsfeltet ........................................ 49
   Afhandlingens definitioner: frivillighed og civilsamfund .................................. 53
   Definition af den frivillige sektor ....................................................................... 54
   Definition af civilsamfund .................................................................................. 56
   Sammenfatning .................................................................................................. 57

6. Centrale analytiske temaer og teoretiske positioner i litteraturen .................. 59
   Civilsamfund og social kapital .......................................................................... 61
   Organisationsteori og samarbejde mellem sektorerne: hybriditet og co-production 65
   Hybride organisationer ...................................................................................... 66
   Co-production .................................................................................................... 69
   Sammenfatning .................................................................................................. 72
7. Artiklerne: flødeskumspuljer, vagthunde og gadekær ................................................................. 74
   Artikel 1: "Local community development and citizen participation" ........................................ 75
   Artikel 2: "Taking care of refugees – Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees" ........................................................................................................... 106
   Artikel 3: "Vi skal tænke gadekæret ind: Politik som meningskabende praksis" ......................... 148
8. Sammenfatning og diskussion ........................................................................................................... 178
   Afrunding........................................................................................................................................ 182
Litteratur .............................................................................................................................................. 188
Bilag 1: Casebeskrivelser ..................................................................................................................... 199
   Borgerinddragelse i udvikling af lokalområder ............................................................................ 199
   Frivillighed på flygtningeområdet .................................................................................................. 199
   Frivillighed i det boligsocial arbejde ............................................................................................. 200
   Home-Start Odense ......................................................................................................................... 201
   Madguiderne – Odense Kommune ................................................................................................. 202
   Forening for aktiviteter for udviklingshæmmede ......................................................................... 203
Bilag 2: Tabeloversigt over empiri ....................................................................................................... 204
Bilag 3: Eksempel på interviewguide ................................................................................................. 206
Bilag 4: Eksempel på NVivo koder ..................................................................................................... 208
Bilag 5: Acceptance mail fra Voluntas ............................................................................................... 209
Forord


Først og fremmest en stor tak til min vejleder Bjarne Ibsen for altid konstruktiv vejledning og for altid at have en løsning på rede hånd. Også mine medforfattere på artiklerne, Lise Specht Petersen og Klaus Levinsen, skal have tak for inspirerende og lærerige samarbejder. Desuden skal alle kollegaerne gennem de sidste 7 år i CISC og MoCS have tak for altid at stille op til værdifuld faglig sparring, praktisk hjælp og hyggeligt samvær.

Afhandlingen var ikke blevet til noget uden de mange deltagere fra frivillige organisationer og kommuner. Kvalitativ forskning er tidskrævende, ikke mindst for informanterne. Derfor også en stor tak til alle de som har stillet op til interview og inviteret mig indenfor i deres organisation og båret over med den altid nysgerrig antropolog. Også tak til Det Boligsociale Fællessekretariat i Aarhus som muliggjorde min første delundersøgelse af friviliges samarbejde med kommunerne og senere lagde kontorplads til min skriverier.

Sidst men ikke mindst en stor tak til min kæreste Kristine og mine børn Christoffer og Clara for uvurderlig støtte og opbakning gennem hele processen.
Resume

Afhandlingen er en antropologisk undersøgelse af samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor, baseret på kvalitative studier af seks cases fra to danske kommuner, samt en diskursanalyse af interview med lokalpolitikere og embedsmænd fra fem kommuner. Formålet er at analysere relationerne mellem interessepositioner i feltet, forstået som forskellige symbolske repræsentationer af den samme sociale virkelighed. Den analytiske ramme udgøres af en Bourdieu-inspireret sociologisk feltanalyse.

Med udgangspunkt i en forståelse af det kulturelle som de sociale og symbolske processer, hvorigennem mennesker skaber mening og som organiserer praksis i tilsyneladende 'naturlige' kategorier, undersøger afhandlingen de sociale og symbolske processer i det sociale rum hvor politiske reguleringsmekanismer møder social praksis i form af konkrete sociale interaktioner i samspillet. Afhandlingen er artiklubaseret, og de tre artikler belyser den symbolske magtkamp om legitime repræsentationer af samspillet mellem de to sektorer fra forskellige positioner, og viser at, hvor den politiske retorik ønsker at fremme en frivillighedkultur gennem en konsensusforståelse af samspillet, har aktørerne en praktisk forståelse af samspillet som en symbolisk kamp.

Summary

The thesis is an anthropological study of the collaboration between the public and the voluntary sector, based on qualitative studies of six cases from two Danish municipalities, as well as a discourse analysis of interviews with local politicians and officials from five municipalities. The purpose is to analyze the relationships between positions of interest in the field, understood as different symbolic representations of the same social reality. The analytical framework consists of a Bourdieu-inspired sociological field analysis.
Based on an understanding of the cultural as the social and symbolic processes through which people create meaning and organize practices in ostensibly 'natural' categories, the thesis examines the social and symbolic processes in the social space where political regulatory mechanisms meet social practices in the form of concrete social interactions in the collaboration. The thesis is based on three articles that each highlight different perspectives of the symbolic struggle for legitimate representations of the collaboration between the two sectors, and show that, where political rhetoric wants to promote a voluntary culture through a consensus understanding of the interaction, the actors have a practical understanding of the interaction as a symbolic battle.
1. Indledning

"Det er regeringens mål at fremme en frivillighedskultur, hvor borgerne ser det som helt naturligt, at de, udover at arbejde og uddanne sig, også involverer sig aktivt i det danske samfund." (Regeringen 2010)

Citatet fra "Regeringens Civilsamfundsstrategi" afspjler de sidste årtiers politiske bestræbelser på at fremme samarbejdet mellem den offentlige og frivillige sektor. Bestræbelser, som ikke alene handler om nye institutionelle samarbejdsrelationer, men om ændringer i frivillighedskulturen. Afhandlingen er resultatet af en antropologisk undersøgelse af samspillet mellem de to sektorer i lyset af den øgede politiske interesse i at fremme samarbejdet imellem dem.


---

1 Odense, Faaborg-Midtfyn, Faxe, Rudersdal og Aarhus (Det Boligsociale Fællessekretariat).
Afhandlingen tager udgangspunkt i det (mellem)rum, hvor ønsket om at fremme en frivillighedskultur og inddrage den frivillige- og civilsamfundssektoren i løsningen af velfærdsopgaver møder den sociale virkelighed i form af menneskers engagement i frivillighed på baggrund af konkret oplevet mening. Det er et rum, som nogle mener skaber ”new structures and spaces in which citizens engage with the social policies that affect them” (Adamson & Bromiley, 2013), mens andre ser det som ”means of controlling the civil society sector” (Selsky & Parker, 2005) med risiko for at instrumentalisere frivilligheden som et redskab for en politisk agenda (De Waele & Hustinx, 2018; Meyer & Simsa, 2014).

Med udgangspunkt i en forståelse af det kulturelle som de sociale og symbolske processer, hvorigennem mennesker skaber mening, og som organiserer praksis i tilsyneladende ’naturlige’ kategorier (Keesing, 1994), er intentionen med afhandlingen at undersøge de sociale og symbolske processer i det rum, hvor politiske reguleringsmekanismer møder social praksis i form af konkrete sociale interaktioner i samspillet mellem den offentlige og frivillige sektor.

Når vi som mennesker opfatter noget som naturligt, er det, fordi det umiddelbart giver mening. Argumentet i afhandlingen er, at mening konstrueres i konkret praksis. Mening er baseret på den sociale kontekst og de kropslige og sociale erfaringer, vi har gjort os tidligere. Jeg har selv været frivillig i bestyrelser på daginstitutionssiden og på det politiske og humanitære område og jeg har altid tænkt det som naturligt. Ikke naturligt i

---

2 Jeg vil af praktiske årsager generelt anvende begrebet den frivillige sektor i det følgende og lade det dække over både de frivillige organisationer og den civile sektor. Hvor det findes relevant, vil der blive skelnet. I kapitel 5 er der desuden en definition af de to begreber.
forhold til en samfundskontekst, men naturligt i forhold til, at det gav mening i den konkrete sociale kontekst. Det har været en naturlig forlængelse af mine interesser, min sociale situation og historie og øvrige sociale præferencer. Langt størstedelen af dem, som arbejder frivilligt, gør det af lignende grunde (Fridberg & Skov Henriksen, 2014). Mening er altså indlejret i både social og kropslig historie, konkret praksis og symbolske forståelseskategorier, og afhandlingen vil have fokus på praksis og forståelseskategorier som udgangspunkt for forståelsen af samspillet.

Afhandlingen er baseret på tre artikler, som hver især præsenterer forskellige vinkler på, hvordan aktørerne forstår samspillet, og hvordan de forsøger at manifestere denne forståelse i praksis:

- “Local community development and citizen participation”
  Forfattet sammen med Lise Specht Petersen
  Artiklen er under fagfællesbedømmelse i tidsskriftet “Community Development”, Taylor & Francis.

- “Taking care of refugees – Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees”
  Forfattet sammen med Klaus Levinsen

- ”Vi skal tænke gadekæret ind: Politik som meningsskabende praksis”
  Artiklen er under fagfællesbedømmelse i tidsskriftet "Politica: Tidsskrift for politisk videnskab”, AU og SDU.
Underoverskriften “flødeskumspuljer, vagthunde og gadekær” er begreber hentet fra informanters udsagn i forbindelse med interview i empirien.


Afhandlingen er opbygget, så den kan læses som en selvstændig analyse på tværs af de tre artikler baseret på Mathiesens (2002) model for en sociologisk feltanalyse (Se kapitel 3). Samtidig har kappen også til formål at biddrage til artiklerne med baggrundsviden. Derfor har jeg valgt at strukturere afhandlingen, så kapitel 2 vil introducere den teoretiske baggrund for analysen på tværs af artiklerne. Her bliver der gjort rede for de relevante begreber i Bourdieu’s tilgang til feltanalysen. I Kapitel 3 redegøres der for det metodiske fundament for analyserne i forhold til feltanalysen her i afhandlingen og metoderne, som har dannet grundlag for analyserne i artiklerne. Kapitel 4, ”Konstruktion af feltet”, har til formål at give indsigt i nogle af de objektive rammer om feltet. Det vil sige en gennemgang af de historiske og politiske forhold, som har været medvirkende til at definere feltet, som det er struktureret i dag, og en kort gennemgang af omfanget af det konkrete samspil. Kapitel 5 og 6 tager udgangspunkt i de tre temaer: ”Theories of volunteering”, ”Social
2. Afhandlingens teoretiske udgangspunkt: En relationel teori

"Teori er en foreløbig og midlertidig konstruktion, der tager form i et samspil med empiriske aktiviteter." (Bourdieu & Wacquant, 1992)

Kvalitativ forskning afholder sig ofte fra at anvende begrebet teori, men henholder sig til begreber som teoretisk ramme og begrebsramme, som typisk dækker over tre elementer: 1) forskerens epistemologiske dispositioner, 2) en metodologisk analytisk tilgang eller optik og, 3) eksisterende viden og tidligere udviklede ideer/begreber om undersøgelsesobjektet (Collins & Stockton, 2018). Disse tre elementer er også dækkende for det teoretiske udgangspunkt for afhandlingen her.

Pierre Bourdieus tilgang til teori og det begrebsapparat, han har udviklet, er derfor et naturligt udgangspunkt. Særligt Bourdieus intention om at bygge bro mellem diktome opfattelser af begreber som aktør/struktur, individ/samfund, praksis/teori og virkelighed/repræsentation har været pejlemærker for arbejdet med afhandlingen. Ifølge Bourdieu er disse falske modsætninger, fordi de forudsætter hinanden fremfor at ekscludere hinanden. Vi kan ikke forstå individet uden at forstå samfundet, og vi kan ikke forstå samfundet uden at forstå individet. Individet eksisterer i samfund, og samfundet eksisterer i individet. Særligt egenskaberne, som tillægges begreberne aktør og struktur, vil fungere som en rød tråd for afhandlingen. Ikke for at hævde den enes forrang for den anden, men for at vise, at det netop er i relationen mellem disse, vi kan skabe forståelse for den sociale verden.

Prakseologi: Om at tænke relationelt
Det indledende citat afspejler det mest gennemgående og centrale træk ved Bourdieus tænkning om den sociale virkelighed: at den er relationel (Bourdieu & Wacquant, 1992). Teori kan derfor ikke tænkes uden relation til det empiriske, og sociale strukturer kan ikke
tænkes uden relation til praksis. Teori skal derfor forstås som noget, der udfolder sig i praksis: en redskabskasse til konkrete kontekstnære analyser af den sociale virkelighed; teori er, i denne forståelse, mere en optik end en teori; en måde at anskue de ofte modsatrettede dynamikker og principper, der genererer social praksis.

Det er ifølge Bourdieu hverken i et frit subjekt eller i determinerende strukturer, man skal finde de principper, som regulerer sociale handlinger, men derimod i relationen mellem det, der tilsyneladende determinerer, og det, der tilsyneladende er baseret på fri vilje:

“The principle of historical action (...) resides neither in consciousness nor in things but in the relation between two states of the social, that is, between history objectified in things, in the form of institutions, and history incarnate in the body, in the form of that system of durable dispositions I call habitus.” (Bourdieu citeret fra Mathiesen, 2002, p. 29).

Det, der tilsyneladende determinerer, er de sociale strukturer, som udgør feltet og det, som tilsyneladende er baseret på fri vilje, kan lokaliseres til habitusbegrebet.

Feltet: Når en genstand passerer igennem et felt ...

Begrebet felt skal forstås som en analytisk fastfrysning af de konstant foranderlige (magt)relationer mellem positionerne, som udgør strukturen i et felt (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 98). Et felt kan derfor bedst beskrives som en form for øjebliksbillede på en tilstand af styrkeforhold mellem forskellige positioner. En beskrivelse, som inddrager de historiske kampe for at belyse den nuværende struktur af et givent felt.

Historie er i denne forståelse ikke en retrospektiv udlægning af ’tidligere tider’ formidlet som en rationel lineær fortælling. Det historiske perspektiv har til formål at rekonstruere

Feltet og afgrænsningen heraf er på den ene side en analytisk konstruktion, men på den anden side kan effekterne af et felt observeres konkret. Feltet eksisterer så at sige både i det abstrakte (teoretiserende) som det, der kan kaldes socialt rum, og i det konkrete (praksis) som den måde, feltet strukturerer vores måder at tænke og handle. Relationen mellem de to niveauer kan ifølge Bourdieu forklares som: ”et rum, i hvilket man kan konstatere effekten af et felt forstået på den måde, at det, der sker med en genstand, når den passerer gennem feltet, ikke kan forklares udelukkende under henvisning til

**Habitus**

Habitus er de systematiserede dispositioner, eller kognitive strukturer, som aktørerne anvender til at navigere efter i den sociale verden. Det er den strukturerende struktur, som betyder, at vi opfatter en social situation på baggrund af tidligere erfaringer. Det er habitus, som gør, at vi fornemmer et skifte i stemning eller en bestemt forventning til vores ageren i situationer, vi er bekendte med. Omvendt er det også et resultat af habitus, at vi føler os som ”en hund i et spil kægler”, når vi ikke har erfaring med en situation.

Som strukturerende system ordner og systematiserer habitus de praktiske erfaringer skematisk, så de bliver ”Practically effective as categories of perception and evaluation, ie as principles of classification, and also as principles organizing social action” (Honneth et al., 1986). Når vi som individer klassificerer fænomener, gør vi det altså på baggrund af klassifikationsprincipper, som er kongruente med de mentale strukturer. Der er derfor, ”intet der klassificerer nogen bedre end den måde, hvorpå han eller hun klassificerer” (Bourdieu, 1994, p. 61). Habitus har altså en dobbelt funktion: for det første er det herigennem den objektive sociale verden kategoriseres og organiseres, så den giver mening i forhold til de mentale strukturer, og for det andet er den vores navigationssystem i praktiske anliggender. Jo mere overensstemmelse der er mellem de objektive strukturer og forståelseskategorier og de subjektive mentale strukturer og forståelseskategorier, jo mere hjemme vil man føle sig i et felt og vice versa.

kapitalform⁳, der bestemmer positioneringen i feltet. Habitus opfatter derfor den sociale verden gennem forskelligheder.


Når vi tilskriver mening til et fænomen eller en handling, foregår det således hverken som et frit eller et determineret subjekt, men i relationen mellem de objektive strukturer, der forekommer determinerende (hvorfor det sociale rum præges af regelmæssighed) og den subjektive improvisation, som forekommer at stamme fra et frit individ (hvilket betyder,

---

⁳ Ikke at forveksle med de fundamentale kapitalformer (økonomisk, social, kulturel og symbolsk) (Bourdieu & Wacquant, 1992). Den dominerende kapitalform i et felt defineres i feltet (Bourdieu, 1991) og et feltets grad af autonomi afhænger af dets evne til at definere en specifik kapitalform karakteristisk for feltet (Bourdieu, 1993).
at regelmæssighederne ikke kan reduceres til regler). De overordnede forståelseskategorier fungerer som navigationssystemer for aktører i den sociale verden og er således producenter af kollektiv mening. Aktørernes produktion af mening foregår derimod i praksis, i den konkrete handling, hvor både de objektive strukturer og den virtuose fornemmelse for spillet skaber grundlag for strategisk improvisation. Det er altså i praksis, de kollektive forståelseskategorier udfordres og forhandles. Det er ligeledes baggrunden for de konstante små forskydninger i forståelseskategorierne, som betyder, at mening hverken kan betragtes som en flydende eller determinerende struktur.


**Symbolsk kapital og det overordnede magtfelt**

De symbolske systemer er både strukturerende strukturer og strukturerede strukturer. De fungerer på den ene side som redskaber til at navigere i og genkende den sociale verden.
igennem symbolske repræsentationer. Vi ved, at det at give hånd repræsenterer en bestemt gestus (respekt). På den anden side er de netop repræsentationer, en måde at kommunikere, hvilket vil sige, at de repræsenterer andre sociale strukturer. De social strukturer, som strukturerer de symbolske systemer, er ikke altid åbenlyse for os i de konkrete symbolske handlinger. Håndtrykket repræsenterer oprindeligt en kontrakt – at give håndslag, men har historisk ændret karakter fra den kontraktlige symbolik til en høflighedsgestus, som viste respekt over for en person, til at symbolisere ikke bare respekt for en person, men respekt for det danske samfund og kultur.


Hvis vi betragter feltet som det afgrænsede sociale rum, hvori man kan konstatere en effekt på en genstand, som passerer igennem, er den symbolske kapital det, der udløser effekten, og den symbolske magt er selve effekten. Vi kan betragte lægens autorisation, lægens kittel, stetoskop og andre remedier, lægeløftet etc. som et symbolsk system, som tildeler indehaveren en symbolisk kapital. Den symbolske magt ligger i lægens autoritet til at definere den optik, vi opfatter sundhed og sygdom igennem. Men den symbolske magt kan kun udøves, fordi vi som kultur og samfund anerkender den. Den symbolske magt er
således magten til at gennemtrumfe bestemte principper for forståelsen af den sociale verden over for andre positioner inden for et givent felt.

Modsat opfattelsen i semiotikken ligger magten, hos Bourdieu, ikke i ordene, symbolet eller det symbolske system, disse er kun udtryksformer for magten. Det, der skaber den symbolske magt: ”is the belief in the legitimacy of words and of those who utter them. And words alone cannot create this belief” (Bourdieu, 1989, p. 170).

Diskurser har således alene en effekt, så længe de er knyttet til symbolske systemer, som repræsenterer en social orden, og diskursernes funktion kan derfor kun forstås i relation til de sociale strukturer inden for et givent felt. Det politisk felt har imidlertid en privilegeret status, ifølge Bourdieu, som kalder feltet ”det overordnede magtfelt”. Det politiske felt er således inkarnationen af processer, som sigter på at definere legitime måder at repræsentere den sociale verden og producere og/eller re-producere mening (Jenkins, 2007).

**Det dobbelte brud**

Ifølge Bourdieu må sociologien bryde med aktørernes primære (fænomenologiske) erfaringer og objektivere disse, fordi den primære erfaring er struktureret efter de overordnede principper, som er internaliseret i habitus. Subjekternes primære erfaringer giver således først mening, når de analyseres i relation til de overordnede strukturer, som systematiserer deres oplevelse af den sociale verden. Samtidig kan praksis ikke reduceres til en funktion af strukturerne. Aktørerne lever deres liv efter den praktiske sans og ikke sociologens teorier, hvorfor sociologien efterfølgende må bryde med de objektive strukturer forstået som repræsentation af social praksis.


**Sammenfatning**
Relationen mellem social struktur og social praksis er altså en relation, hvor sociale handlinger er struktureret efter eksempelvis symbolske systemer, som fungerer som meningsstrukturer. Sociale strukturer eksisterer både objektivt og subjektivt, fordi aktørerne har kropsliggjort strukturerne via habitus. Men fordi mening konstrueres, forhandles og transformeres i social handling, er strukturerne ikke determinerende. Man
kan sige, at den kollektive mening ligger i strukturen, men det er i den konkrete handling, at de symbolske systemer får mening for agenten.

3. Metode og empiri

"Tag jer i agt for de metodologiske vagthunde. Jeg mener, at det er fornuftigt at gå ind for total metodefrigørelse, hvilket ikke har det mindste at gøre med den relativistiske, epistemologiske laissez faire, der synes at være på fremmarch i disse år." (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 209. Oprindelig kursivering.)


Dermed lægger den metodiske tilgang sig op ad den tradition, der går under betegnelsen generisk kvalitativ tilgang (Kahlke, 2014), hvor metodisk pluralisme betragtes som en værdi, både som en måde at belyse et emne fra flere mulige perspektiver og i triangulerings øjemed. Det indebærer imidlertid ikke, som Bourdieu påpeger, en relativistisk epistemologi, men derimod et krav om at tydeliggøre metodens egnethed i den konkrete undersøgelse.

**Sociologisk feltanalyse**

Den sociologiske feltanalyse er en metode, hvormed man kan anskueliggøre de mekanismer, som bestemmer afgrænsningen af og strukturerne i et felt. Formålet med
feltanalyse er at historisere det samlede repertoire af modstridende positioner i de specifikke felter for dermed at synliggøre de forskellige interesser, der er på spil i feltet. Både de interesser (positioner), som kan betragtes som de dominerende og repræsenteret igennem de dominerende diskurser inden for feltet, men også de interesser (positioner), som historisk set har argumenteret for alternative måder at anskue det udsnit af den sociale virkelighed, som feltet repræsenterer. Sagt på en anden måde er feltanalysen en måde at indkredse konflikter mellem forskellige logikker og forståelseskategorier i et felt, ikke som individuelle, rationelle argumentationer eller diskursive strukturer, men som repræsentationer af forskellige interessepositioner. Med Bourdieus egne ord er det således en metode til at belyse "conflicts between symbolic powers that aim at imposing the vision of legitimate divisions, that is, at constructing groups. Symbolic power, in this sense, is a power of "worldmaking" (Bourdieu, 1989, p. 22).

Konkret kan der i en sociologisk feltanalyse tages udgangspunkt i forskellige tilgange som historiske analyser, etnografiske feltundersøgelser, statistiske analyser og praktiske diskursanalyser (Mathiesen, 2002). Det, der er vigtigt at holde for øje, er, at det er de respektive interessepositioner inden for feltet, der er målet for analysen. Det vil sige, at det eksempelvis i diskursanalysen ikke er de enkelte begreber eller diskurser, der er interessante, men den position, sådanne diskurser repræsenterer. Diskurser er for det første ikke transcendente strukturer, som har forrang, og for det andet er det ikke ordene, diskurserne og de enkelte aktørers holdninger, som er interessante, men de positioner, som en diskurs repræsenterer, og den måde disse positionerer sig i relation til andre positioner. Den sociologiske feltanalyse sigter mod at belyse et fænomen og dets aktuelle sociale betingelser i relation til dets historiske forudsætninger. Det er altså feltet og de
konkrete positioner – repræsenteret gennem forskellige logikker og forståelseskategorier, som definerer feltets strukturer – som er genstand for undersøgelsen. Det er derfor væsentligt både at belyse og analysere de objektive historiske og sociale strukturer og forskellige symbolske repræsentationer af den samme sociale virkelighed (Bourdieu & Wacquant, 1992). Der er altså tale om på den ene side en objektivering af fænomenologiske perspektiver gennem de historiske og sociale betingelser for disse og på den anden side en subjektivering af de objektive strukturer gennem aktørernes praktiske sans for at begå sig inden for disse (Bourdieu, 1997).

En stor del af denne metode handler om at skabe indblik i feltets historicitet, det vil sige de historiske, kulturelle, politiske og økonomiske forudsætninger for, at feltet er struktureret, som det er. Denne indsigtn kan bruges til at kvalificere og perspektivere øvrige metoders fund som eksempelvis subjektive erfaringer og forståelser af feltet indhentet via kvalitative interview, spørgeskemaundersøgelser eller diskursanalyser. Feltanalysen har altså både til opgave at konstruere de bagvedliggende objektive strukturer og at samle de øvrige dele i et overordnet perspektiv.

En svaghed ved denne metode er, at det empiriske materiale er potentielt uudtømmeligt. I princippet er alle kilder relevante, og det kan være svært at vurdere, hvornår nok er nok, og hvilke væsentlighedsriterier der skal afgøre, hvilke kilder det er legitimt at ekskludere. Udvælgelsen af data og kilder til feltanalysen må derfor erkendes at være selektiv. Selektionen er foretaget på baggrund af relevans med henblik på at afgrænse de historiske, økonomiske og sociale forhold, som specifikt vedrører samspillet imellem den offentlige og den frivillige sektor i Danmark. Optimalt havde der i feltanalysen også indgået en registrantmodel (Mathiesen, 2002) med gennemgang og registrering af eksempelvis
mediers behandling af emnet og en gennemgang af love, betænkninger og offentlige politikker, hvilket af tidsmæssige grunde ikke har været muligt. I stedet har jeg prioriteret kilder, som på de forskellige områder allerede har tilstræbt at give et lignende overblik. Samlet set afspejler fremgangsmåden således en proportionalitetsvurdering i forholdet mellem resurser og væsentlighedskriterier.

**Etnografisk (inspireret) metode**
Den kvalitative del af undersøgelsen har fulgt seks cases\(^4\) over en periode på to år. Casene har været meget forskellige og har hver især budt på en mangfoldighed af indsigter om samspillet mellem den offentlige og frivillige sektor'. En mangfoldighed som ikke kan rummes inden for rammerne af denne afhandling, men som er gengivet i andre rapporter og artikler om samspillets forskellige facetter. Emnerne for de fem cases fordeler sig over\(^5\):

- Frivillighed i det boligsociale arbejde i Aarhus
- Frivillige på flygtningeområdet
- Frivilliges hjælp til pressede familier
- Lokale borgeres deltagelse i udvikling af lokalområder (Borgerstyrets budgettering)
- Frivillige madguider
- Udviklingshæmmede brugere som frivillige

Der er foretaget 52 kvalitative interview i forbindelse med undersøgelsen. Interviewene har været en blanding af enkelt- eller to-personers-interview og fokusgruppeinterview og har i alt involveret 73 personer. Fokusgruppeinterview har været anvendt som redskab til at få gruppen til at reflektere over fælles oplevelser og forståelser af begreber eller social

---

\(^4\) Undersøgelsen er ikke en case-undersøgelse, hvor den enkelte case ”i sig selv er resultatet” (Flyvbjerg, 2010).

\(^5\) Se bilag 1 for uddybende case-beskrivelser.
Informanternes position fordeler sig på 36 kommunale ledere og medarbejdere (forvaltningschefer, afdelingsledere, sekretariatsledere, sagsbehandlere, sundhedsplejersker, familiebehandlere, konsulenter, projektmedarbejdere, etc.) og 37 repræsentanter for frivillige organisationer (ledere af frivilligcentre, foreningskonsulenter, -koordinatorer, projektmedarbejdere og frivillige).

Interviewene med repræsentanter for de frivillige organisationer fordeler sig som 11 interview med lønnede ansatte i frivillige organisationer og 26 interview med frivillige.

Interviewene er foretaget som semistrukturerede interview med anvendelse af interviewguide, som havde til formål: 1) at invitere informanten til at tale så meget som muligt og så vidt muligt uden afbrydelser af intervieweren, og 2) at fungere som rettesnor for, hvilke på forhånd definerede temaer, der skulle berøres, samtidig med at informanterne i videst muligt omfang fik plads til at udfolde deres interesse i emnet.

Interviewene varede fra 50-120 minutter og er efterfølgende blevet transskriberet – primært af en studentermedhjælper fra forskningsenheden.

I forbindelse med fem ud af de seks case-undersøgelser er interviewene suppleret med observationsstudier. Der er i alt foretaget 24+ observationer, hvoraf nogle blev udført som deltagerobservationer. Når det ikke præcist lader sig opgøre, hvor mange observationer der er foretaget, hænger det sammen med, at nogle observationer er rene observationer, mens andre er foretaget spontant i forbindelse med aftaler om interview (se bilag 1 og 2 for detaljeret liste over interview og observationer).

---

6 Se bilag 3 for eksempel på interviewguide.

De etnografiske metoder har, som beskrevet i afsnittet ovenfor, inkluderet observationsstudier og kvalitative interview. Det etnografiske feltstuddes kvalificerer sin generering af viden gennem længerevarende ophold blandt den gruppe, der ønskes undersøgt (definitionen af feltstuddie varierer lige fra, at få dages observationer kan kvalificeres som feltstuddie (Bernard, 2000; Travers, 2001), til mere klassiske, etnografiske definitioner, hvor kriteriet heller ikke er nærmere defineret, men som minimum skal studiet have "flere måneders varighed"). Formålet er at få eksempelvis sociale normer og kulturelle skikke ind under huden og få indsigt i de forståelseskategorier, symbolske repræsentationer og principper for klassificering, som sociale grupper bruger til at skabe
mening i verden. Den klassiske etnografiske metode har således en stor del af sin historiske validitet i udsagnet om at 'have været der' (Becker, 1996), hvilket denne afhandling kun tilnærmelsesvist opfylder i kraft af de fragmenterede feltobservationer, som dog med lidt god vilje kunne kaldes multi-sited ethnography (Carter, 2018).


Den etnografisk inspirerede tilgang har til formål at skabe indsigt i aktørernes oplevelser og opfattelser af samspillet mellem sektorerne. I første omgang med en eksplorativ og induktiv tilgang med subjektive beskrivelser gennem semistrukturerede interview og praksisbeskrivelser fra observationer. I næste omgang med en analytisk deduktiv tilgang gennem kodning af interview og feltnoter i NVivo (se eksempel på NVivo-kodning i bilag 4) med det formål at identificere regelmæssigheder i form af temaer, emner, ord og begreber etc. (Olsen, 2003). Det er med andre ord aktørernes tolkninger,
repræsentationer og rekonstruktioner af samspillet og de måder, disse kom til udtryk i aktioner, reaktioner og interaktioner, som er målet med denne del af undersøgelsen (Carter, 2018).

**Validitet og reliabilitet**

Der er mange forskellige bud på, hvordan man sikrer validitet og reliabilitet inden for kvalitativ forskning. Forslagene spænder fra objektive universelle kriterier baseret på gældende kriterier fra kvantitativ forskning (eksempelvis i forbindelse med metasynetisering af kvalitative undersøgelser) over parallele kvalitative kriterier, som definerer kvalitative ækvivalenter til de kvantitative kriterier, såsom troværdighed, bekræftelighed, sikkerhed og tilforladelighed (Olsen, 2003; Kvale, 1994, p. 226; Lewis, 2009); til partikulære kriterier specifikke for det enkelte forskningsprojekt, som sikrer troværdighed gennem eksempelvis transparens, åbenhed, triangulering og informant-kvalificering, eller at informanter ligefrem deltager i analyseprocessen. Der er en risiko for at den sidstnævnte lægger ansvaret for vurderingen af rigtigheden og ægtheden af resultaterne over på modtageren, fremfor at det er afsenderen, som må sandsynliggøre resultaternes kohærens med den sociale virkelighed, der er undersøgt (Rolfe, 2006).


I forbindelse med undersøgelsen er der anvendt en kombination af de to sidstnævnte modeller for validering. Konkret betyder det, at informanter til en vis grad er inviteret til at gennemlæse uddrag af interview og diskutere analyser. Informanter har ligeledes
deltag i sammenhænge, hvor resultater er blevet fremlagt, og i et enkelt tilfælde har en central informant deltaget i paneldebat om analysen. Desuden er den håndværksmæssige kvalitet blevet udsat for peer-kritik og for selvkritik gennem hele forløbet.

Praktisk diskursanalyse

Diskursanalysen er foretaget på baggrund af 30 kvalitative interview med lokalpolitikere og ledende embedsmænd fra fem kommuner. De 25 af interviewene er foretaget af en anden forsker i forskningsprojektet. De sidste fem har jeg selv foretaget. Interviewene havde en varighed af mellem 30 og 90 minutter, blev optaget på diktafon og transskribert af henholdsvis forskningsprojektets sekretær og en studentermedhjælper. Til analysen er interviewene blevet kodet i softwareprogrammet NVivo. I første omgang som induktiv kodning, hvor der blev skabt nogle overordnede generelle tematiske kategorier (eksempelvis ”syn på borgeren”, ”borgerens rolle”, ”syn på kommunen”, ”kommunens rolle”, ”syn på samarbejdet” o.l.), Ved anden gennemlæsning blev der foretaget en deduktiv kodning, hvor de første kategorier blev kondenseret til nye kategorier med udgangspunkt i begreber brugt af informanterne selv (eksempelvis ”kommunen som fællesskab”, ”gadekær”, ”naboskab”, ”aktive medborgere”, ”den forkælede borger” etc.). Ved at bibeholde begreber fra informanterne som overskrift på kategorierne fastholdes aktørperspektivet i den analytiske reduktion.

Diskursanalysen kritiseres ofte for at betragte diskurs som determinerende struktur uden at kunne etablere forbindelse mellem det diskursive niveau og den sociale virkelighed. En væsentlig årsag til denne kritik er (muligvis) forbundet med de fleste diskursanalytikers anvendelse af, eller (mis-)forståelse af, Foucaults magtbegreb (Foucault, 1990; Åkerstrøm Andersen, 1999). De fleste 'kritisk diskursanalyser' tager udgangspunkt i dette
magtbegreb og forstår diskurs som manifestationen af social handling, der er
determineret af sociale strukturer (Wodak & Meyer, 2016). Denne tilgang er uforenelig
med en overordnet ‘analytisk ramme’ med fundament i Bourdieus begreber og forståelse
af relationen mellem struktur og aktør.

Det er dog sandsynligvis de færreste, som vil afvise, at tanker kan udvikle sig til praksis,7
eller at ideer kan påvirke praksis. Hvis vi samtidig antager, at tanker og ideer ofte
artikuleres diskursivt, må vi følgelig erkende, at der eksisterer en forbindelse mellem
diskurser og praksis. Det er ikke ensbetydende med, at den genererede praksis er identisk
med den oprindelige ide. Eksempelvis forholder ideen om samskabelse mellem den
offentlige og de øvrige sektorer sig til rene, ordnede og homogene klassifikationer, mens
praksis må forholde sig til en mere heterogen og 'kaotiske' konkret social virkelighed. Når
man taler om sociale konstruktioner og diskursernes 'magt', er det altså vigtigt at gøre sig
selv klart, hvad der tales om: Er det ideen om et fænomen eller selve fænomenet (praksis),
som er socialt konstrueret? Hacking (1999) har forsøgt at gøre op med ideen om, at
diskurser 'skaber' praksis, men viser samtidig, hvordan diskurser kan skabe
forståelseskategorier, som kan strukturere vores måder at opfatte fænomener og
derigennem have betydning for praksis. Når kommuner og politikere eksempelvis sætter
en dagsorden om 'frivillighed' som aktivt medborgerskab og engagement i civilsamfundet
og kobler det til sammenhængskraft og demokrati, har det betydning for eksempelvis
frivillige foreningers interaktion med kommunen og i sidste ende måske deres
prioriteringer af aktiviteter (som en leder af et frivilligcenter fortalte). Det betyder ikke, at
kommuner og politikere dikterer vores forståelse af begreber som frivillighed og

medborgerskab, men at de skaber nogle nye forståelsesrammer, som aktørerne må navigere i, og som potentielt kan forme nye praksisformer.

Jeg vil nu kort redegøre for Faircloughs tilgang til kritisk diskursanalyse, og hvorfor jeg mener, denne tilgang er anvendelig i en antropologisk sammenhæng og samtidig kompatibel med Bourdieus begrebsapparat, vel vidende at Bourdieu ikke kan betragtes som diskursorienteret.


Faircloughs metode syntetiserer tre analytiske traditioner: den lingvistiske (teksten), den makrosociologiske (sociale strukturer) og det, han kalder den mikrosociologiske (social praksis). Social praksis beskrives som en aktivitet, "people actively produce and make sense of on the basis of shared common-sense procedures", og Fairclough fortsætter: "I accept the interpretivist claim that we must try to understand how members of social communities produce their 'orderly' or 'accountable' worlds" (1992, p. 72). Med en antropologisk selvforståelse som studiet af 'common sense' giver den kritiske diskursanalyse således en metode til at undersøge produktionen af kollektive meningskategorier baseret på individernes sociale praksis, helt i tråd med Bourdieus

Analysen i artikel 3 beskæftiger sig primært med diskursen på makro-niveau, det vil sige på det politisk ideologiske plan, men har også tråde til meso-niveau i forhold til den kommunale organisering og inddragelsen af civilsamfundet i løsningen af velfærdsopgaver. Analysen er foretaget på baggrund af kvalitative interview, hvilket der ikke er tradition for i diskursanalysen. Datagrundlaget vil her typisk være prækonstrueret tekst. Det betyder, at interviewene i denne sammenhæng både kan betragtes som metode og data. Der er et epistemologisk dilemma i at analysere på aktørers diskursive konstruktion af mening, hvis man selv har stillet spørgsmålene. Nogle forfattere peger dog på, at egne interview kan have en analytisk værdi for diskursanalysen, fordi man kan få adgang til at observere subtilt eller kropsligt artikulerede modstande mod emnet under interviewet (Mautner, 2016) og mulighed for at diskutere og elaborere på specifikke udsagn, hvilket kan åbne for nye perspektiver på lokale opfattelser (mikrodiskurser), som ikke opfanges i analysen af de dominerende diskurser (Shepherd, 2015; Cruickshank, 2012). Hvis vi med den kritiske diskursanalyse antager, at diskurs er social

Diskursanalysen skal først og fremmest medvirke til at afdække interessepositioner inden for feltet. Diskursen er således ikke en metastruktur og giver udelukkende mening, når den betragtes som et redskab til at etablere relationer mellem de forskellige niveauer (Fairclough, 2016). Diskursanalysen i artikel 3 skal derfor betragtes som en måde at belyse det politiske niveaus diskursive bestræbelser på at definere legitime klassifikationsmatricer og gennemtrumfe disse som sociale forståelseskategorier og en måde at betragte den sociale verden. Det betyder, at diskursanalysen bidrager med en semiotisk tolkning af de symbolske kampe i feltet om retten til at definere legitime opfattelser af den sociale verden. Det bliver derfor vist, ikke blot hvilke symbolske repræsentationer politikerne anvender, men også hvordan andre tolkninger ekskluderes ved brugen af asymmetriske modbegreber (Koselleck, 1982; Åkerstrøm Andersen, 1999).

Det empiriske materiale til den praktiske diskursanalyse består af 30 interview med politikere og ledende embedsmænd fra de fem kommuner, som deltog i undersøgelsen, og frivilligheds- og civilsamfunds politicere fra kommunerne, regeringen, EU og OECD. Det er værd at huske på, at det ikke er antallet af informanter, der udtaler en given ting, eller det enkelte udsagn, der repræsenterer en position i feltet. Når en position således eksemplificeres ved X-antal agenters udsagn, så er det ikke for at dokumentere, at positionen udgøres af disse agenter. Udsagnene har alene til formål at anskueliggøre handlingsrationalitalett i den analytisk konstruerede position. De konkrete udsagn er altså det empiriske grundlag for teoretisk at kunne konstruere en række mere eller mindre modsædende interesseorienteringer. Positionerne udgøres dermed af de diskursive strategier, som manifesterer sig i relationer mellem symbolske repræsentationer: det vil sige historiske og kulturelle fragmenter, der knyttes sammen på nye måder, kollektive værdier og symbolsk ladede udtryk som re-kontekstualiseres og anvendes til at repræsentere et bestemt synspunkt, og som søger at ekskludere andre synpunkter (Shore & wright, 1997; Shore et al., 2011). Det er igennem etablering af sådanne nye diskursive relationer, at der skabes ny viden og nye måder at opfatte kollektive sociale identiteter og nye forståelser af den sociale virkelighed, og i sidste ende nye
vidensregimer, som fastsætter nye legitime måder at tolke og forstå den sociale virkelighed (Fairclough, 1995, 2016).

**Sammenfatning**
Det epistemologiske argument for denne tilgang er, at erfaringen af sociale fænomener har både en subjektiv dimension og en objektiv dimension. Hvis vi eksempelvis ønsker at undersøge, hvordan frivillighed giver mening for individer, kan vi konstatere, at meningen ikke er immanent i fænomenet (i så fald ville aktiviteten give samme mening for alle). Der er altså en subjektiv dimension i oplevelsen af mening ved at være frivillig. Samtidig kan vi konstatere, at konstruktionen af subjektiv mening også følger sociale og kulturelle regelmæssigheder. Det er, fordi vi opfatter den sociale verden igennem en social og kulturelt defineret optik. Den subjektive erfaring af et fænomen og fænomenets objektive eksistens (kulturelle forståelseskategorier, sociale klassifikationssystemer etc.) knyttes sammen i symbolske systemer, som vi bruger til at navigere efter i den sociale verden. Derfor er forståelsen af både subjektive erfaringer, objektive sociale og kulturelle strukturer og symbolske systemers måde at repræsentere den sociale verden vigtig for forståelsen af denne. Metodisk kræver det en pluralistisk tilgang for at kunne indfange de forskellige dimensioner uden at ende i relativistisk laissez faire.

Den følgende feltanalyse vil derfor belyse de objektive historiske, økonomiske og sociale forhold, som betinger feltet (Kapitel 2). Formålet er at etablere en forståelsesramme for de kvalitative praksisorienterede analyser (artikel 1 og 2), som viser, hvordan mening konstrueres i aktørernes aktive forhandlinger af mening i det konkrete samspil og det politiske felts bestræbelser på at redefinere betydningen af centrale begreber (artikel 3).
4. Konstruktion af feltet: En ’noget-for-noget’-relation

"Det særlige ved foreningslivet i Danmark er dets tætte samspil med det offentlige. Foreninger er selvstændige, men mange støttes af offentlige midler."

(Danmarkskanon, 2016)

At konstruere et felt i Bourdieus forstand har til formål at vise feltets specifikke socialhistorie og belyse historisk betingede kampe mellem positionerne. I tråd med den relationelle karakter af Bourdieus begrebsapparat er det relationerne mellem de forskellige interessepositioner, der skal belyses i konstruktionen af et felt (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 206). Feltet skal forstås som et øjebliksbillede af resultatet af de retrospektive kampe, som udgør fundamentet for de nuværende positioneringer. Dette kapitel vil derfor etablere en forståelsesramme for feltet gennem etableringen af et udsnit af nogle af de centrale historiske, økonomiske og sociale strukturer.

Den empiriske fundering af afhandlingen har fokus på frivillighed inden for det sociale- og velfærdsområdet. Derfor vil de følgende afsnit også have sit hovedfokus her. Der er dog en væsentlig pointe, at denne del af sektoren udgør en meget lille del af den samlede frivillige sektor, hvor idræt og kultur udgør langt den største del. Kapitlet vil først give en kort redegørelse for nogle af de historiske og politiske forhold som har været medvirkende til at definerer feltet som det er struktureret i dag, før derefter at beskrive omfanget af det konkrete samspil.

**Det historiske samspil**

I dag har den offentlige sektor stor interesse i at inddrage frivillige, sociale organisationer og civilsamfundet i løsningen af velfærdsopgaver, men sådan har det ikke altid været. I nogle perioder har de sociale organisationer levet en tilværelse i skyggen af en omsigribende velfærdsstat.

38

Henriksen og Bundesen (2004) opdeler de sidste 150 års samspil mellem den frivillige sociale sektor og staten i fire faser:

> Figur 1: Models of government-third sector relations. Gengivet fra Henriksen & Bundesen 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>FUNCTION</th>
<th>Model 1 Dual model</th>
<th>Model 2 Collaborative model</th>
<th>Model 3 Government dominant model</th>
<th>Model 4 Third sector dominant model</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Finance</td>
<td>Government/Third sector</td>
<td>Government</td>
<td>Government</td>
<td>Third sector</td>
</tr>
<tr>
<td>Service provision</td>
<td>Government/Third sector</td>
<td>Third sector</td>
<td>Government</td>
<td>Third sector</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Den første fase, som starter med vedtagelse af grundloven og ca. 40 år frem, kendetegnes ved ringe offentlig beskyttelse af arbejderklassens sociale rettigheder og sikringsmuligheder og stor tilvækst af private filantropiske organisationer. Der eksisterede i denne fase en form for parallel arbejdsdeling, hvor den private filantropi tog
sig af de 'værdigt trængende', hvorimod de trængende, som opfattedes som 'ikke-værdige', var overladt til statens fattigdomshjælp.


**Politisk regulering**

Grundloven og den europæiske menneskerettighedskonvention sikrer foreningsfriheden, ligesom de sikrer, at den enkelte forening ikke kan opløses ved lov, men kun ved dom. I forarbejderne til grundloven af 1849 var man dog allerede bevidst om det potentielle behov for politisk regulering, hvorfor man sikrede, at en forening kunne ophæves, hvis der straks indledtes en retssag (Justitsministeriet, 2004). Efter den tyske besættelse blev det
tilføjet til grundloven, at foreninger, som virker ved vold eller opfordrer til vold, kan opløses ved dom. Senere sager har også tydeliggjort dilemmaet mellem den grundlovssikrede foreningsfrihed og politisk regulering heraf (Eksempelvis Tvind-loven, rocker-loven og forsøgene på at tvangsopløse foreningen Hizb-Ut-Tahrir).


Dertil kommer en række andre love, som mere specifikt har haft til hensigt at regulere vilkårene for de frivillige foreninger. Tips- og Lottoloven fra 1988 betød øget statslig støtte til landsorganisationerne, og Serviceloven fra 1998, som erstattede Bistandsloven fra 1976, stillede krav til kommunerne om, at de skulle støtte og samarbejde med det frivillige sociale arbejde (Boje et al., 2006; Ibsen & Espersen, 2016). Serviceloven lægger desuden vægt på, at serviceydelserne bygger på "den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer i det omfang, det er
muligt for den enkelte” ("lov om social service," 1998, §1, stk. 3), ligesom den lægger vægt på, at kommunerne skal skabe mulighed for brugerinddragelse i de sociale ydelser.

Samspillet konkret: Økonomi og omfang

I sammenligning med de øvrige nordiske lande stod nonprofit-sektoren i 2013 for en væsentlig større andel af den samlede velfærdsproduktion i Danmark, og den kommercielle sektor havde en noget mindre rolle i velfærdsproduktionen (Sivesind, 2016). Den offentlige sektor og non-profit-sektoren i Danmark stod således for 93 % af årsværkene inden for velfærdsproduktion, mens de stod for henholdsvis 80,8 % og 86,6 % i Sverige og Norge.


En spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere fra 2016 viser, at kommunerne har store forventninger til den frivillige sektors deltagelse i velfærdsudviklingen. 82 % af de kommunale fagchefer tilkendegiver ifølge Ibsen og Espersen (2016), at de inden for det seneste år har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører. I Frivilligrapporten fra 2018 angiver alle danske kommuner for først gang, at de samarbejder med frivillige foreninger. 74 % af kommunerne angiver, at de samarbejder mere med foreningerne end tidligere, og 71 % forventer, at de vil samarbejde endnu mere

---

8 Fordelt på uddannelses-, sundheds-, og det sociale område.
med de frivillige aktører i fremtiden (Hjære et al., 2018). Det fremgår dog ikke, hvor meget
den enkelte kommune samarbejder, og undersøgelsen siger derfor ikke noget reelt om
omfanget.
Selvom kommunerne har store forventninger, og alle kommuner angiveligt samarbejder
med frivillige foreninger, gør det samme ikke nødvendigvis sig gældende for foreningerne.
Levinsen og Ibsen (2017) har undersøgt foreningernes samarbejde med kommunale
institutioner i fem kommuner. Undersøgelsen viser, at foreningerne ikke tillægger
samarbejdet samme vigtighed som kommunerne. 40 % af foreningerne mener ikke, at det
er ”foreningernes opgave at bidrage til løsningen af kommunale opgaver”, mens kun 12 %
mener, at det er ”naturligt, at foreningerne deltager aktivt i løsningen af kommunale
opgaver” (ibid. p. 46).

Mens kommunernes forventninger til samarbejdet handler om øget tillid og
demokratisering, handler det konkrete samarbejde ofte om produktion af
serviceydelser end om udvikling og planlægning af services (Ibsen & Levinsen, 2017).
Samarbejdet handler primært om, at kommuner ”henviser borgere/frivillige til
foreningerne” og ”vidensudveksling” og ”fælles arrangementer” (Hjære et al., 2018). Der
er ligeledes kun få fagchefer fra kommunerne, der fremhæver samarbejde om
”politikudvikling, planlægning af services, budgetmæssige prioriteringer og politisk
deltagelse” (Ibsen & Espersen, 2016).

9 Foreningerne inden for velfærdsområdet skiller sig en smule ud ved, at 18 % svarer, at det er ”naturligt at
deltage i løsningen af kommunale opgaver”.

45
Sammenfatning

Såvel den historiske forankring af samspillet mellem den offentlige og frivillige sektor i Danmark som den politiske og juridisk regulering heraf viser, som Bourdieu påtænkte for, at den historiske udvikling af feltet ikke kan beskrives som en lineær udvikling, men må tage udgangspunkt i de positioneringskampe, der definerer feltet.


Dog ser der ud til de seneste ca. 30 år at være en stigende politisk interesse for at inddrage den frivillige sektor i produktionen af velfærd. I samme periode er antallet af frivillige foreninger og organisationer, selvejende institutioner og almenrytmige fonde steget stærkt (Ibsen & Espersen, 2016). Parallelt hermed foregår der en symbolsk kamp om at redefinere forståelsen af begreber som velfærd, frivillig, civilsamfund, medborgerskab etc. En kamp, som handler om at knytte de positive værdier, frivillighed associeres med, til
andre begreber som civilsamfund og medborgerskab, eller som en forvaltningsleder i en stor dansk kommune formulerer det i et interview:

"Så er der det med adskillelsen af frivillighed og medborgerskab. Det har vi diskuteret rigtig meget, fordi skal vi helt droppe ordet frivillig, når vi egentlig snakker medborgerskab, for der er stadig noget magtrelation i det at have frivillige."(Fehsenfeld & Ibsen, 2016).

Denne kamp institutionaliseres yderligere ved, at stater og kommuner tilretter sine politiske strategier mod individuelle frivillige og civilsamfund fremfor foreningsfrivillighed (Henriksen et al., 2015).
5. Begrebsdefinitioner

"What are the discursive wrappings of civil society terminology? There is reason to recall that uses of the term “civil society” are rarely as politically innocent as they seem. (...) central issues of a normative type are also on the agenda for civil society research." (Amnå, 2006)

Ma og Konrath (2018) har forfattet en omfattende kvantitativ gennemgang af artikler publiceret inden for emnet ”nonprofit and philanthropic studies” fra 1925 til 2015. Deres analyse viser, at disciplinen som forskningsfelt for alvor slog igennem i 1970’erne og 1980’erne i det, de kalder paradigme-perioden. Det var iflg. forfatterne i denne periode, at feltet etablerede sig som et forskningsfelt med etableringen af tidsskrifter med særligt fokus på emnet, begyndende teoretisering af feltet og et stigende antal publiceringer. I analysen lægger forfatterne vægt på, at forskningsfeltet stadig befinder sig i en etableringsfase, men at det er ”an active research field with cohesive knowledge production” (p. 1147) og konkluderer blandt andet, at teorier om frivillighed ”can be identified as one of the ‘unique cores.’” (p. 1152).

Kigger man lidt bag om tallene, som viser en aktiv og sammenhængende vidensproduktion, finder man, at opfattelsen blandt nogle af Ma og Konraths kolleger peger i en lidt anden retning. I en kvalitativ gennemgang af forskningslitteraturen omkring frivillighed finder Hustinx, Cnaan og Handy (2010), at der for det første er manglende konsensus om et begrebsapparat (Se også: Haski-Leventhal, 2009; Wilson, 2000) og for det andet et fravær af fælles fodslag i forhold til analytiske temaer, som kan udgøre en kerne i dette forskningsfelt og endelig mangel på en integreret og konsistent teoriudvikling (Se også Reuter et al., 2014).

**Definitioner og begrebsforståelser i forskningsfeltet**

På et overordnet niveau handler begreberne om afgrænsning af forskningsfeltet – hvad er det der studeres? På et mere konkret niveau handler begreberne om definitioner af et konkret fænomen – hvordan studeres fænomenerne?

Det første niveau er karakteriseret ved en meget bred vifte af afgrænsninger for forskning i feltet. Der anvendes således meget forskellige begreber til at afgrænse forskningsfeltet, nogle mere normative, såsom filantropi, velgørenhed, frivillighed, civilsamfund, altruisme etc., og andre mere politiske, såsom græsrodsbevægelser, sociale bevægelser, aktivisme etc., og andre igen, som retter opmærksomheden mere mod organisationsformen, såsom nonprofit, socialøkonomiske organisationer, selvstyrende organisationer etc. Termerne anvendes ofte uden differentiering eller med vage formuleringer som definition (Eliasoph, 2009; T. Brandsen & Pestoff, 2006). Mangfoldigheden af begreber kan til dels dække over historiske, kulturelle og geografiske forskelligheder, som kan være funderet i forskellige
organisationsformer, økonomiske strukturer og grader af adskillelse mellem sektorerne (A. Evers & Laville, 2004). Fraværet af en tydelig afgrænsning kan også hænge sammen med, at så forskellige fagdiscipliner som økonomi, psykologi, sociologi, politologi, organisationsstudier etc. med hver sine traditioner og erkendelsesteoretiske antagelser har fokus på civilsamfundet og de tilstødende begreber fra hvert deres perspektiv (Lesley Hustinx et al., 2010; Haski-Leventhal, 2009).

Hvorom alt er, kan man sige, at der er relativt stor konsensus om, at der ikke er konsensus om centrale begreber inden for forskningsfeltet, eller som Brandsen og Pestoff (2006) skriver: "While it is important to be precise, the definitional issue can be crippling to the debate in third-sector research, so we will avoid it here." (pp 494). Brandsen og Pestoff kan have ret i, at pedantiske disputter om begrebsdefinitioner kan være lammende for en fri udveksling af synspunkter og videre udvikling af et forskningsfelt. Samtidig må man formode, at en sammenhængende vidensproduktion forudsætter en relativ enighed om afgrænsning af forskningsfeltet eller i det mindste, at der er enighed om definitioner af det konkrete fænomen.

Det andet niveau handler om begrebsdefinitioner inden for forskningsfeltet. Her er der uenighed om, hvordan det egentlige studieobjekt – frivillighed – skal defineres. Teorier om frivillighed kan ifølge Ma & Konrath (2018) betragtes som kernen i forskningsfeltet. Flere forfattere peger imidlertid også her på manglende konsensus om en definition: "volunteering is a complex phenomenon that is not clearly delineated and spans a wide variety of types of activities, organizations and sectors.” (Lesley Hustinx et al., 2010, p. 410).
Wilson (2000), som ifølge Ma og Konrath (2018) er den mest citerede inden for emnet, angiver en definition af frivillighed, som lyder: “Volunteering is any activity in which time is given freely to benefit another person, group or cause.” (Wilson, 2000, p. 216). Aktiviteterne skal dog have en vis grad af formalisering og offentlighed, således at hjælp til familie og venner ikke regnes som frivillig aktivitet. Samtidig angiver han dog, at frivillighed kan anskeses som private handlinger forlænget til det offentlige rum og mener derfor, at ”There is little question that volunteering should include informal helping behaviours, such as driving one’s elderly neighbour for a medical check-up.” (Ibid.). Denne definition inkluderer altså handlinger i det offentlige rum, som hjælper andre uden at involvere økonomi, medmindre den er rettet mod venner eller familie.

egentlig et filosofisk udgangspunkt, og forhåbningen om et positivistisk svar kan i den forstand nok ikke honoreres.

Uden en fælles forståelse og definition af feltets unikke kerne risikerer begreberne at blive normativt baserede definitioner (Lesley Hustinx et al., 2010; T. Brandsen & Pestoff, 2006; Taylor, 2005), og definitioner med en ideologisk bias inden for civilsamfundsforskningen (Frantz & Fuchs, 2014; Reuter et al., 2014; Adalbert Evers, 2010). Evers (2010) kæder denne normative tendens inden for forskningen sammen med et moraliserende ønske om et stærkt civilt modsvar til forskellige anti-demokratiske tendenser. I tråd hermed anfører Hustinx, Cnaan og Handy (2010), at der er en tendens til at udelade aktiviteter, som involverer eller fremmer vold eller andre hadefulde aktiviteter.

Taylor (2005) problematiserer også tendensen til at opfatte frivilligt arbejde som en positiv aktivitet per se. Hun sammenkæder den normative antagelse med, at motivationsforskning ukritisk har gengivet respondenters angivelse af, hvorfor de laver frivilligt arbejde. Et af de mest gennemgående svar fra frivillige lyder, at de arbejder frivilligt for at gøre godt for andre/fællesskabet. Derfor antager megen forskning, at frivillighed drives af uselviskhed, og frivillighed reduceres til et spørgsmål om psykologi og moral (Amendola et al., 2011; Blackstone, 2009; Haski-Leventhal, 2009; Borgonovi, 2008; Flanagan et al., 1998; Giner & Sarasa, 1996). Fordi respondenternes svar ikke sættes i relation til praksisteorier, konceptualiseres frivillighed som en altruistisk handling: "Unsurprisingly, there are similarities between definitions of altruism and those of volunteerism. They are so similar that it is hard to understand why so little has been written about the two concepts together.” (Haski-Leventhal, 2009, p. 272). Resultatet er, at frivillig praksis defineres som altruisme, hvor begrebet i virkeligheden siger mere om

**Afhandlingens definitioner: frivillighed og civilsamfund**

Som beskrevet ovenfor er der ikke konsensus om begrebsdefinitioner inden for forskningsfeltet, og flere forskere peger desuden på, at der er sket en sammensmelting af begreber som frivillighed og civilsamfund (Adalbert Evers, 2010; Anheier, 2009). På den baggrund er der behov at præcisere forståelsen af begreberne, som de anvendes i afhandlingen. Der er inden for forskningen i Danmark relativt stor enighed om definitioner af frivillighed og civilsamfund. I de danske frivillighedsundersøgelser fra 2004 og 2012 (Boje et al., 2006; Fridberg & Skov Henriksen, 2014) har der således været brugt en definition, som tager udgangspunkt i Johns Hopkins-undersøgelsen (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), hvis formål det er at indsamle sammenlignelige


**Definition af den frivillige sektor**

Sektoren består af mere eller mindre formaliserede organisationer. Det vil sige enten i juridisk form eller ved som en institutionaliseret realitet at have organisatoriske strukturer i form af blandt andet formelle mål og procedurer og vedvarende aktiviteter (flere måneder ifølge Salamon & Sokolowski (2016)). Grænsetilfælde består derfor af uformelle grupper og midlertidige sammenslutninger.

Organisationen skal være privat/ikke-offentlig, hvilket betyder, at den ikke er kontrolleret af den offentlige sektor, og at organisationen er institutionelt adskilt derfra.
Organisationen skal arbejde nonprofit. Det vil sige, at det ikke er organisationens primære formål at generere profit, og at den ikke er styret af kommercielle mål og hensyn. Selvom mange nonprofitorganisationer ikke har til formål at skabe et overskud, er der imidlertid også konkurrence inden for denne sektor (Derrick-Mills, 2015; Milbourne, 2009; Eikenberry, 2009). Det betyder, at de logikker, der styrer den kommercielle sektor, også kan have indflydelse på nonprofitorganisationer. I en gentænkning af begrebsdefinitionerne modererer Salamon og Sokolowski (2016) dette kriterium, så det lyder, at organisationerne må være “totally or significantly limited from distributing any surplus”.


Deltagelse skal være frivillig, hvilket betyder, at medlemskab, deltagelse og indsats foretages uden tvang. I ”Defining the nonprofit sector” skriver Salamon og Anheier, at organisationen skal have frivillige indsatser i et rimeligt omfang, hvad enten det drejer sig om organisationens aktiviteter og/eller styrelse. Det er altså tilstrækkeligt, at der findes en frivillig bestyrelse for, at organisationen kan kaldes frivillig (L. M. Salamon & Anheier, 1997, p. 34). Samtidig kan der være opgaver, som nødvendiggør en vis (ikke-frivillig) deltagelse. For eksempel kan organisationer kræve, at de frivillige deltager i et kursus, inden de kan udføre frivilligt arbejde under organisationen.
De frivillige flygtningeorganisationer, som danner grundlag for analysen i artikel to, er på mange måder eksempler på, at hybriditet er et definerende træk for store dele af den frivillige sektor.

**Definition af civilsamfund**

Definitionen af civilsamfund finder ofte sin form i en negativ definition, hvor det definerende træk beskrives som det, der ligger uden for privatsfæren, staten og markedet (Boje, 2017; Reuter et al., 2014; Paul Dekker, 2009; Flyvbjerg, 1998). Derudover afspejler definitionerne normative fortolkninger og ideologiske positioner (Klaus Levinsen, 2013) og historisk-empiriske forandringer i relationen mellem stat, marked og civilsamfund (Boje, 2017). Keane (1988) advarer imod, at begrebet har en indbygget kulturel bias, fordi det er dannet som et spejlbillede af ideen om det vestlige civiliserede samfund. Ifølge Reuter, Wijkström og Meyer (2014) kan man skelne mellem to forståelser af civilsamfund i litteraturen. Den ene er organisationsorienteret og har et stort overlap med definitionen af nonprofitsektoren og den frivillige sektor. Denne forståelse ser civilsamfundet som en sektor. I den anden forståelse er der fokus på idealer ”pertaining not only to a particular sector or sphere in society but also to certain more general values such as trust, pluralism, social capital and inclusion” (p. 73). Ifølge Levinsen har civilsamfundstænkningen da også rødder i ”politico-philosophical traditions pursuing the idea of the good society” (2013, p. 173).

Kort sagt betyder det, at civilsamfundet er en offentlig sfære, men afgrænset fra markedet og staten. Boje (2017) definerer civilsamfund ved fire karaktertræk. For det første de aktiviteter, som omfattes af definitionen af den frivillige sektor. For det andet inkluderes selvorganiserede grupper og uformelle hjælpeaktiviteter mellem borgere. For det tredje
omfatter civilsamfundet også det, der kaldes nonprofitsektoren, og endelig, for det fjerde, består civilsamfundet af den uformelle frivillighed, som omfatter det, man kunne kalde personlig frivillig hjælp. De fire kendetegn, som Boje (2017) angiver til at definere civilsamfundet, inkluderer altså frivillighed og den frivillige sektor, men adskiller sig ved også at inkludere aktiviteter, som ligger på grænsen mellem den private og offentlige sfære. Hvis for eksempel en gruppe ældre personer har skabt et facebooknetværk, som køber ind for hinanden, giver det bedre mening at snakke om det som en del af civilsamfundet, men ikke som en formelt organiseret frivillig aktivitet. Når kommuner forsøger at involvere individuelle borgere i eksempelvis udviklingen af deres lokalområde (se artikel 1), kan man tale om, at de forsøger at aktivere civilsamfundet. På samme måde henvender lokalpolitikere sig også til civilsamfundet, når de taler om, at frivillighed skal opfattes som det gode naboskab, og at vi som medborgere skal tage ansvar for hinanden (artikel 3).

**Sammenfatning**

I den internationale forskning i frivillighed og civilsamfund er der meget brede rammer for definitionen af, hvad der er forskningsfeltets centrale objekt, og hvordan dette defineres substantielt. Selvom større homogenitet kan virke besnærende, kan diversitet også betragtes som en styrke. Polyfaglighed kan bidrage med forskellige perspektiver på samme fænomen – når blot man er enige om en afgrænsning af fænomenet.

Spørgsmålet er, om entydig teoretiseren af fænomenet frivillighed er mulig eller ønskværdig? Hvis vi følger Bourdieus tankegang, handler teori om, at de-kontekstualisere fænomenet, vi ønsker at undersøge. Men selvom regelmæssigheder er mere reglen end undtagelsen i socialvidenskaben, vil baggrundsbedingelserne altid være
6. Centrale analytiske temaer og teoretiske positioner i litteraturen

“Scholars in this field have long been puzzled by what the ‘core’ of nonprofit studies is.” (Ma & Konrath, 2018)

I den tidligere nævnte artikel har Ma og Konrath (2018) identificeret ni centrale hovedtemaer, som udgør kernen i forskningsfeltet ud fra en kvantitativ bibliografisk registrering af 2.848 artikler (se fig. 2 og 3 – fremhævninger i begge figurer er mine).


<table>
<thead>
<tr>
<th>Table 3</th>
<th>Major topics by general analytical categories</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Human/financial resources</td>
<td>Effectiveness/ performance</td>
</tr>
<tr>
<td>Cluster #27: theories of volunteering</td>
<td>Cluster #11: organizational effectiveness</td>
</tr>
<tr>
<td>Cluster #10: volunteering and prosocial behavior</td>
<td>Cluster #9: organizational accountability</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Analytical categories introduced by Shier and Handy (2014, p. 816)

10 Artiklerne er fra de tre tidsskrifter ”Nonprofit Management and Leadership”, ”Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” og ”Voluntas”, og analysen er baseret på antal publiceringer, institutioner, forfattere og citationsnetværk.
De tre temaer, hvorom der er publiceret flest artikler, og som har et bredt forfatter- og institutions-netværk og mange citationer, er ”Theories of volunteering”, ”Social capital and civic engagement” og ”Organizational theories and collaboration“ (p. 1148).


Den følgende litteraturgennemgang skal ikke læses som et systematisk litteratur-review. Intentionen med litteraturgennemgangen er snarere en kritisk gennemgang af nogle af de centrale begreber, som har været definerende for feltet, og som har været medvirkende til at strukturere viden om feltet.
Civilsamfund og social kapital


Forståelsen af civilsamfund er i dag knyttet til begreber som sammenhængskraft, medborgerskab, deltagelse, inklusion, pluralisme og ikke mindst social kapital (Boje, 2017; Reuter et al., 2014). Putnam har med introduktion af teorien om den sociale kapitals betydning for økonomi, sammenhængskraft og borgernes lykke skabt debat om civilsamfundets rolle i et velferdssamfund. Han definerer social kapital som: “Connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them” (2000, p. 19).

Social kapital er i denne forståelse indlejret i sociale netværk og ontologiseres (Åkerstrøm Andersen, 1999). Social kapital gøres med andre ord til en eksistens i sin egen ret. Det

"Major public and private policy changes should be preceded by a social capital impact statement. That is, before putting in a new highway or before engaging in some massive new program change we should ask ‘what would be the (...) effects of this on social capital’“ (interview med Robert Putnam, Citeret efter Hulgård, 2002, p. 72).

Ideen er, at deltagelse i civilsamfund og foreningsliv skaber tillid og reciprokke bånd mellem borgere, hvorved der dannes social kapital, som styrker demokratiet og samfundets sammenhængskraft (Hooghe, 2003, p. 49). Netværkene socialiserer med andre ord borgerne til at være gode samfundsborgere.

Teorien har imidlertid været genstand for kritik fra flere sider (Se fx. Hooghe, 2003). For det første er der diskussioner om, hvorvidt social kapital kun realiseres gennem face-to-face-deltagelse, eller om andre former for deltagelse også skaber social kapital – fx digital deltagelse eller passivt medlemskab (Ibsen et al., 2015; Wollebaek & Selle, 2002; Selle &

Andre har vist, at udviklingen i deltagelse og civilt engagement er skævt fordelt i forhold til socioøkonomisk status (Li et al., 2003), og at minoriteter, fattige, immigranter og kvinder har ringere adgang til at knytte sociale bånd (særligt i form af heterogen netværksdannelse) end hvide midaldrende mænd (Uslaner & Dekker, 2001). I den forbindelse er Putnams teori blevet kritiseret for ikke at inddrage magtperspektivet (DeFilippis, 2001).


En mere fundamental kritik af teorien om social kapital handler om, at begrebet objektiveres til at have en universel gyldighed fremfor at blive betragtet som en
kontekstafhængig analytisk konstruktion. Det betyder, at det tenderer mod at være et relativt endimensionelt og substantivistisk begreb (Svendsen, 2001), som er direkte afledt af deltagelsen i sociale relationer og dermed ikke relateret til økonomisk position, social klassificering eller andre socialiseringsmekanismer.


Spørgsmålet er derfor, om det store fokus på social kapital som katalyserende faktor for udvikling af civilsamfund og sammenhængskraft er drevet af “operational opportunism, where the conceptual definition is driven by available measurements instead of theoretical arguments” (Vergolini, 2011, p. 210).

Heri bunder også meget af den kritik af begrebet, som viser, at kulturelle og sociale forhold må inkluderes i analysen, fordi de ændrer forudsætningerne for dannelsen af social kapital og gruppens mulighed for at tage del i netværkene og dermed få gavn af den kapital, der

Hvis man følger disse argumenter til dørs, er spørgsmålet, om ikke teorien om social kapital er åben for samme kritik som Bourdieu's kritik af Lévi-Strauss' strukturalistiske teori om reciprocitet i gaveudveksling. Den kausale sammenkobling mellem foreningsmedlemsskab/deltagelse og social tillid har til formål at forklare og forudsige dannelsen af social kapital. Teorien skal derfor opfattes som en strukturel og kontekstuafhængig teori. Som Bourdieu (Bourdieu, 1977; Flyvbjerg, 1991) har vist, er det imidlertid i konteksten, at meningen med en given handling opstår. Aktørernes praktiske sans for 'spillet' muliggør strategiske dispositioner, som undergraver den strukturelle effekt af deltagelsen. Vi er som aktører aktivt involveret i at skabe mening i de sammenhænge, vi involverer os i, også på områder, hvor sociale strukturer tilsyneladende virker determinerende for social aktivitet.

Når borgere samarbejder med kommunen om udvikling af lokale netværk og øget civilt engagement, overtager de ikke blot konceptet og forståelsen af begreberne. Samarbejdet foregår i en kontinuerlig symbolsk kamp/forhandling om, hvilken mening der er definerende for projektet (artikel 1).

Organisationsteori og samarbejde mellem sektorerne: hybriditet og co-production
En af de fremtrædende diskussioner i forbindelse med det tvær-sektorielle samarbejde handler om hybridisering af civilsamfundsorganisationer. Det vil sige, at grænserne

**Hybride organisationer**
Samarbejdsrelationer mellem det offentlige og den frivillige sektor i Skandinavien er ikke noget nyt fænomen, men relationen imellem de to sektorer har historisk set skiftet karakter (Henriksen & Bundesen, 2004). Der er således bred enighed blandt forskere om, at udviklingen af den frivillige sektor er tæt knyttet til udviklingen af velfærdsfondet (Henriksen & Bundesen, 2004; Henriksen et al., 2015; Klausen & Selle, 1996; A. Evers, 1995; Johansson et al., 2015). Hybriditet betegner den udvikling, hvor organisationer ændrer karakter (værdisæt, logikker, handlingsrationaler, legitimeringsgrundlag etc.) og adopterer karakteristika, som typisk findes i andre organisationsformer eller andre sektorer. Fleksibilitet, hybridisering og oscilierende grænser opfattes af nogle som et definerende karaktertræk ved civilsamfundsorganisationer (Taco Brandse et al., 2005;


Den frivillige sektor påberåber sig ofte legitimitet gennem reference til moralske værdier, som handler om beskyttelse af svage og demokratiske vogtere, men på baggrund af hybridisering og de beskrevne konsekvenser har nogle kritikere stillet spørgsmålstechn ved den normative legitimering (Nevile, 2009). Der er flere nyere empiriske undersøgelser, som bekræfter, at det tættere samspil og øget økonomisk afhængighed gør de frivillige organisationer mindre tilbøjelige til at være kritiske over for offentlige myndigheder (Arvidson et al., 2018; Hjære et al., 2018; Roth et al., 2018).

Artikel 2 beskæftiger sig også med disse tendenser og søger at nuancere forståelsen heraf ved at vise organisationernes anvendelse af forskellige strategier for at navigere i et mere komplekst samspil med de offentlige myndigheder. Et samspil som ifølge Pestoff (2014) ikke bliver mindre komplekst med det offentliges fokus på co-production.

**Co-production**

Co-production er et begreb, som søger at indkredse den proces, hvor borgere og brugere deltager aktivt i produktion og design af den velfærdsservice, de selv er modtagere af. Det vil sige, at hvor hybriditetsbegrebet har et organisationsperspektiv på foreningernes samarbejde med de andre sektorer, har co-production et procesperspektiv primært rettet mod offentlige myndigheders samarbejde med borgere og brugere. Formålet er at skabe mere bæredygtige løsninger i produktionen af velfærdsydelser. Det kan både handle om større effektivitet, kvalitet og mere medbestemmelse til brugerne og innovation og øget tillid til, og tilfredshed med, myndighederne og den førte politik (T. Brandsen et al., 2018a).

I en dansk sammenhæng oversæettes co-production ofte med begrebet samskabelse, og argumentet er, at velfærd bedst skabes *med* borgerne fremfor *for* borgerne (Agger &
Tortzen, 2015). Begrebet samskabelse benyttes ofte meget bredt om partnerskaber og andre former for samarbejde mellem offentlige og private aktører.  

Co-production er også kritiseret for at være så bredt, at det i virkeligheden ikke beskriver noget. En pointe er dog, at det er borgere eller slutbrugere, som aktivt interagerer (Voorberg et al., 2015) med service-professionelle i langvarige relationer (Bovaird, 2007). Derudover skelnes der mellem co-production og co-creation i forhold til, hvornår i processen, der interageres mellem brugerne og de professionelle. Hvis brugeren er med-initiativtager eller involveret i design og planlægningsfasen, betegnes det som co-creation. Hvis brugeren derimod udelukkende deltager i implementeringen af services, som tidligere alene blev varetaget af det offentlige, betegnes det co-production. Eksempelvis vil tiltag som borgerstyret budgettering (artikel 1) kunne karakteriseres som co-creation, mens et område som tele-medicin (Gábor & Gausz, 2018) er et grænsetilfælde i forhold til, om patienten blot indraperer data fra målinger til lægen, som derefter tilrettelægger behandlingen, eller om patienten deltager i planlægningen af behandlingen. Det er altså i forståelsen af konteksten for den konkrete proces, begrebet har sin forankring. Mens co-production sigter mod, at involvere borgere i implementering og produktion af serviceydelser (T. Brandsen & Honingh, 2018), har co-creation med dets fokus på at fremme deltagelse og selvorganisering blandt borgere og brugerdreven innovation af nye løsninger (Agger & Tortzen, 2015) et større demokratisk potentiale.

Co-production er ligesom social kapital et begreb, som forskningsmæssigt, politisk og i implementeringspraksis har fået stor opmærksomhed. Til forskel fra forståelsen af social kapital er begrebet mere procesorienteret i og med, at det har fokus på konkrete interaktioner i forhold til måder at praktisere co-production. Begrebet er også mere
nuanceret, og forskningen opererer med mange underbegreber (T. Brandsen et al., 2018b). Det er eksempelvis foreslået, at co-production forstås som "an exploratory space and a generative process that leads to different, and sometimes unexpected, forms of knowledge, values, and social relations" (Filipe et al., 2017). Fordelen ved en definition med fokus på de undersøgende og processuelle aspekter er, at begrebet ikke på samme måde som social kapital lukker sig om sig selv i en funktionalistisk forståelse. Som artikel 2 imidlertid viser, forudsætter co-production, selv med en åben og processuel tilgang, en konsensusorienteret platform, hvor borgere og offentlige myndigheder er enige om forståelser af mål og midler i forhold til processen.

Det fremhæves ofte, at co-production ser brugere som en ressource fremfor som passive forbrugere og er integreret i tankegangen bag new public governance (Osborne, 2006). Her er tankegangen, at borgernes resurser kan mobiliseres ved at invitere civilsamfundsorganisationer "ind i maskinrummet" og ved at lægge "større vægt på frivillighed og udvikling af et aktivt medborgerskab" (Andersen et al., 2017, p. 95). New public governance kan imidlertid både anskues som katalysator for øget deltagerdemokrati (Pestoff, 2018) og en bevægelse mod en ny, social kontrakt mellem borgere og stat (Meijer, 2014) og i en optik, som tager udgangspunkt i konkurrence-statens (Pedersen, 2011), hvor borgerne er en resurse, der skal deltage aktivt i samfundet og produktionen af velfærd, og co-production opfattes som et spørgsmål om at vise samfundssind, eller som Ewert og Evers (2012) formulerer det "the ability to co-produce has taken on the status of a duty (rather than voluntary behaviour)" (p. 95). En iagttagelse, som er sammenlignelig med analysen i artikel 3.
Sammenfatning


Et andet centralt omdrejningspunkt for forskning i frivillighed er samarbejde mellem sektorerne. I denne kontekst repræsenteret gennem begreberne hybride organisationer og co-production. To begreber, der henviser til den offentlige sektors samarbejde med henholdsvis frivillige organisationer og borgere eller slutbrugere. For organisationerne betyder samarbejdet, at de må tilpasse sig nye (implicitte og eksplicitte) forventninger og krav, når de eksempelvis skal levere serviceydelser til kommunerne. Udfordringen er at balancere mellem hensynet til organisationernes oprindelige kerneværdier og forventninger fra samarbejdspartnerne. Artikel 2 viser, hvorledes organisationerne søger at navigere i denne nye situation gennem forskellige strategiske positioneringer i forhold til kommunen.

Når forskningsmiljøer fremhæver specifikke begreber og temaer som essentielle for forståelsen af den social verden, rækker begrebernes betydning ud over forskningsmiljøet
og får konkret betydning for, hvordan aktører forstår og fortælker den sociale verden.

Uden nødvendigvis at anerkende diskursive strukturers determinerende karakter, er Putnams teori om social kapital et eksempel på, at begreber har en vis ”theory effect” (Honneth et al., 1986). Den symbolske kapital, som er indlejret i de moderne samfunds opfattelser af rationel videnskab betyder ydermere, at ”the characteristics and criteria noted by objectivist sociologists and anthropologists, once they are perceived and evaluated as they are in practice, function as signs, emblems or stigmata, and also as powers.” (Bourdieu, 1991, p. 221).
7. Artiklerne: flødeskumspuljer, vagthunde og gadekær

"Policies are not merely the performative acts of powerful collective actors but are also the result of the creative practices of a number of other actors. It is important to examine how policy comes to be transformed, challenged, resisted, neutralised or improved from below." (Però, 2011)

De tre artikler bidrager til afhandlingen med hvert deres perspektiv på samarbejdets muligheder og udfordringer og repræsenterer et indblik i, hvordan de forskellige aktører positionerer sig i forhold til andre aktører i feltet i praksis, og hvordan de respektive aktører skaber mening i samarbejdet ud fra deres position. Den første artikel belyser samarbejdet imellem to kommuner og lokale borgere om udviklingen af lokalområder. Her tages der udgangspunkt i parternes forskellige forståelser af centrale begreber i samarbejdsprocessen. Artikel 2 belyser samarbejdet imellem to kommuner og frivillige organisationer om modtagelse og integration af flygtninge. Denne artikel beskriver organisationernes måder at balancere hensynet til egne kerneværdier over for nye forventninger og krav i forbindelse med samarbejdet med kommunerne. Den sidste artikel undersøger kommunale politikere og embedsmænds synspunkter på samspillet imellem kommunerne og de frivillige og de begrebsforståelser, disse synspunkter argumenterer for. Det tværgående tema for artiklerne er de subtile strategier og modstrategier, som forskellige aktører sætter i spil (ikke forstået som bevidst formulerede strategier, men praksis-strategier) for at udfordre, forhandle og ændre de forståelseskategorier, samspillet implicerer.
Local community development and citizen participation

Michael Fehsenfeld, Ph.d. fellow*
mfehsenfeld@health.sdu.dk, T: +45 6550 4806
University of Southern Denmark, Centre for Sports, Health and Civil Society.
DK 5230 Odense M, Campusvej 55

Lise Specht Petersen, Postdoc, MSc
lspetersen@health.sdu.dk
*(corresponding author)

Abstract

Community development projects are increasingly being established as public/civil society collaborations. These arrangements have altered the structures and relations between local communities and public authorities and created new spaces for citizens to engage with local community development and policy. But despite this so-called ‘global wave of reform and innovation’, many local communities have not yet secured a sufficient voice in decision-making. In this study we have followed projects in two Danish municipalities implementing two different methods of citizen involvement in local community development. Based on a two-year qualitative research project, we have identified three themes that evolve around some key concepts regarding the collaborative process: First, the understanding of ‘process’, second, issues of ownership and empowerment and finally, the question of legitimacy. The findings show how local citizens and public employees understand and navigate in the new collaborative spaces, perceiving
central concepts like process and empowerment in diverging ways, and how this influences the legitimacy of involving citizens in community development projects.

**Keywords:** Community, participation, development, civil society, policy

1. **Introduction.**

The consequences of increasing centralization, bureaucratization and democratic deficit in western societies have attracted comprehensive attention in recent decades. Increasingly, the capabilities of the market and state to solve these issues have been questioned and this has "stimulated a growing interest in the regulatory capacities of civil society" (Torfing, 2007). ‘Co-production’, and many other forms of ‘co-operations’ have the common purpose of involving, capacity-building and empowering citizens and communities in the process of public decisions and have “shaped new structures and spaces in which citizens engage with the social policies that affect them” (Adamson & Bromiley, 2013). The development towards a more network and process-oriented political system is also described as a transition from *democratic government* to *democratic governance* (Bang and Sørensen, 2001). But despite what seems to be “a global wave of reform and innovation” that is transforming relations between local communities and public authorities, many local communities have not yet secured “a sufficient voice in decision making or an adequate share of benefits” (Foster, 2018). The lesson seems to be that local community involvement and participation does not in itself guarantee more empowerment or democratic influence (Bohn, 2001), and thus we look to empirical data to show us the barriers and facilitating elements of local community participation in development projects. In this article, we investigate two cases of municipalities...
decentralizing decision-making on local developmental projects in collaboration with citizens of local communities and organizations.

2. Democracy and civil society

Whether democratic influence is found to be increasing as a result of local community participation in development processes relies on understandings of concepts like democracy, civil society and participation. As the purpose of this paper is not to discuss forms of democracy, we will only operate with the distinction between aggregative and integrative democracy (Bang & Sørensen, 2001). In a predominantly aggregative perspective of democracy society is understood as the aggregate of atomized individuals with diverging interests, values and desires, and is therefore a venue for conflicting interests. Politics is concordantly understood as the art of managing cleavages of interest and integrating diverse interests in the policies to regulate conflict (Ibid). Majority decisions are the main principle for legitimacy and numerical participation is hence the legitimizing principle. Empowerment of citizens is secured through institutionalized election processes that are designed to secure equal access to influence for individuals. A predominantly integrative understanding of democracy, on the other hand, perceives the individual as a subject-in-process formed by a complex interplay with society. Interests and preferences are not predetermined but develop in a mutual dialectic relationship with society (Sørensen, 1997). Societal cohesion is therefore dependent on the ‘building’ of democratic citizens and politics is not about aggregating competing interests but “about realization of the preconditions for its proper functioning and the regulation of processes oriented towards the consolidation of conflicts” (Ibid. 556). Empowerment of citizens thus
lies in the transformation of individuals into capable citizens by securing the capacity to participate in societal decisions, and accordingly the legitimizing principle is participation.

In the literature, civil society and Civil Society Organisations (CSOs) are described as ‘the bedrocks of democracy’ due to the values, logics and ideals inherent in civil society and institutionalized in CSOs (Zimmer, 2007). These entities have thus been attributed the role of ‘norm entrepreneurs’ that shape our understanding of values and causes that are to be seen as ‘good’ and important (Wijkström and Reuter 2015). Such representations are generally based on the idea of social networking and ‘social capital’ as the crux of civil society and civicness, as presented by Putnam (2000). The basic idea seems to be that it is through voluntary participation in networks and associations that people are empowered in civil society (Harriss, 2001). Civil society and CSOs are thus the catalyst and participation is the means. However, critics maintain that theories of social capital are idealizing civil society as the unique and unambiguous safeguard of democratic development and do not take the question of power into consideration (Harris, 2001; Dekker and Uslaner, 2001). In this line of argument, externally-driven, or ‘top-down’, initiatives restrict the autonomy and independence of community-based development (O’Hare, 2010). The collaborative arrangements between civil society, CSOs and public institutions are referred to as ‘hegemonic projects’ that provide an “arena for the management of social conflict” (Muir, 2004), and as “manufactured civil society” (Hodgson, 2004). Undoubtedly, the line between civil society and government has become increasingly blurred, but if the problem is not to be one “of choosing between civil society and the state, but rather of envisioning a reciprocal democratization of civil society and public authorities” (Laville & Salmon, 2015), conceptualizations of the two need to be
nuanced. Such nuancing calls for empirically-driven analysis of the processes of collaboration between the two.

3. Process, empowerment and legitimacy

With this objective in mind, we will focus on how participating local citizens and municipal employees perceive three key aspects of the collaborative relation between local governments and local communities i.e. the process and divergent understandings of ends and means, empowerment and legitimacy.

Participation-enhancing community programmes often value the process as an end in itself because participation allegedly contains a value in itself, but participation is often believed to involve greater costs because the process is lengthy and implementation and evaluation processes also take more time when multiple stakeholders in the community are to be given voice (Diamond, 2008). Hence, according to Botes & Rensburg (2000), there is an intrinsic tension between the imperatives of community participation (process) and delivery (product). Generally, this tension is presented in terms of the pressure on public employees to efficiently deliver results and the “accentuation of product at the expense of process” (ibid.). These conflicting demands are a source of friction between public and local community partners, limiting the scope of discussion and the capacity of local partners to influence decisions (Sinclair, 2011). The pressure to accelerate the process in favour of product, however, can also come from external donors who want to see value-for-money or even from local community participants.
The notion of empowerment and ownership is directly associated with participation (Harriss, 2001). According to Elisaoph (2009), we should distinguish between participation in what she calls ‘empowerment projects’ and ‘classic voluntary association’.

The former are government-funded, top-down projects designed by government authorities to empower people by handing over power from authorities to local CSOs and participants. Participation in this case is believed to evoke civic action and empower people in accordance with the theory of social capital, fuelled by the promise to “break down borders between public and private [and] to bring government closer to the people” (306). But merely expressing the intent to empower and creating a facilitative framework is not enough. Although government initiatives may genuinely serve to facilitate community empowerment, such initiatives emerge in challenging contexts and require “new rules of engagement” (O’Hare, 2010). One challenge is to ensure that communities can see concrete changes as a result of their participation (Adamson & Bromley, 2013). Another challenge is to ensure that local communities are able to meet new obligations, responsibilities and accountability in the engagement with local governments and, that the communities do not develop a dependency upon the facilitators of the processes (Adamson, 2010; O’Hare, 2010). In sum, the concept of empowerment is a contested one and reports on the effect of empowerment initiatives display little evidence of actually empowering local communities (Lawson and Kearnes, 2014).

The assessment of legitimacy of a project naturally relies on many aspects, including the objectives of the project, target groups, understandings of the above concepts etc. In general, however, the question of representativeness is a common source of claims to or against legitimacy. Since most community participants and organizations are not
democratically elected, those involved often represent the voice of self-appointed people and may not reflect the views of the broader community. Furthermore, it is often the most visible, better articulated and educated groups that participate in development projects, without serious attempts to identify and engage less obvious participants (Botes & Rensburg, 2000). When funded by government resources, local participants often find themselves in a dilemma between responding to particularistic interest of the local citizens they represent and serving the wider interest of the public (Sievers, 2015).

4. Background

The study includes two cases from two Danish municipalities that share the same objective – to involve citizens in the development of local communities – but with different approaches and methods to pursue this aim. Our main focus is the question of how these two different approaches of citizen involvement contribute to democratic influence and empowerment of the local community.

4.1. Participatory budgeting

When participatory budgeting was developed in the 90s in Port Alegre in Brazil, the intention was that socially and economically disadvantaged communities would gain increased influence on community issues and thereby retrieve a sense of ownership and democratic influence on local development. The main principle of this method is that local communities are allocated a part of the local budget to administer, prioritize and distribute amongst local developing projects through a democratic process. Over the past decades, the method has dispersed to cities around the world supported by institutions like World Bank and the U.N. (Baiocchi, 2014). With the increased focus on citizen
involvement in Denmark, this method has also been adopted to strengthen participation in local communities (Fæster & Andersen, 2015).

The two cases of participatory budgeting take place in a larger Danish municipality. The municipality has been testing this method over a period of five years with different local communities as participants. Initially, the municipality appointed three communities that they found appropriate, but since 2017 local communities had to apply for participation and in 2018 ten local communities were picked out. The ten appointed communities are allocated an amount of 200,000 DKK (equalling approximately 27,000 EUR) each to distribute to projects initiated by local citizens. Distribution must comply with a set of processual rules outlined by the municipality. The projects have to be innovative, locally rooted, benefit the needs and interests of a broad group, have sufficient local support and strengthen local identity and active communities. The final selection of projects that receive funding is determined through a local voting that the municipality facilitates through providing lists of persons entitled to vote and assisting staff with the voting process.

### 4.2. The Dialogue Project

The Dialogue Project is being practiced in the smaller Danish municipality with the aim of strengthening the dialogue between citizens, politicians and the municipality and to create locally-based strategies for the development of the municipality’s urban and rural communities. The first step launched by the municipality was to convene so-called “citizen dialogue meetings”. These first dialogue meetings were held in 2015, where all citizens were invited to a dialogue on the development of local areas with the employees in the municipality, the external consultants and local politicians. Altogether, the municipality
convened eight dialogue meetings: one meeting in each of seven different cities and one meeting in which the villages and rural areas of the municipality were in focus. Following these first big dialogue meetings, smaller *working group meetings* were held with a focus on developing eight development strategies. The development strategies were to outline the overall direction of the urban development and act as a concrete tool that citizens and the local government could use in their further work on realizing the ideas. The development strategies contain a description of the *cities’ profile*, an analysis of the *potentials* and the *challenges* as well as a *vision* for each of the seven cities and rural communities. Finally, the strategies contain “focus areas” and descriptions of concrete ideas for projects and formulated proposals based on the citizens’ input at the meetings. The big dialogue meetings for all citizens were repeated in 2016, where eight development strategies that came out of this process were presented. The intent was for the dialogue meetings to constitute the active citizenship involvement in the urban development process, and in the future, implement concrete initiatives in which the local citizens take ownership and become active leaders.

5. Data

The study is based on qualitative methods, generating data from interviews and observations over a period of two years. The interviews are semi-structured individual and focus group interviews and observations were conducted at meetings and events related to the projects. The ‘Dialogue project’ covers seven different communities but our study focuses on one of these. ‘Participatory budgeting’ now covers ten local communities, two of which are focused on in our study.
In total, the study is based on fourteen formal interviews: five interviews with public officials working hands-on with the process of involving local citizens in community development projects, and nine interviews with citizens participating in the projects. Two interviews with public officials are from the ‘Dialogue project’ and three interviews are from ‘Participatory budgeting’. Three individual interviews and one focus group interview were held with citizens in the former project and five individual interviews were held with citizens in the latter. The individual interviews lasted approximately one hour each and the focus group interview lasted an hour and a half. The interviews were structured around topics of interest to our research built up from informal interviews/conversations, situational observations and literature reviews (Kvale, 1997; Travers, 2001). These topics included different perceptions of the collaborative processes, barriers and conducive elements, positive and negative narratives of the project etc. Simultaneously, we were careful to leave room for and appreciate emerging perspectives that were introduced by the informants (Bernhard, 1994). Interviews were transcribed by student assistants and subsequently coded in NVivo, using first inductive coding and then deductive coding to generate analytical themes, preferably labelled through concepts used by the informants themselves. Additionally, observations were conducted at two dialogue meetings, polling events, a constitutive meeting and other events.

The interviewed informants have been anonymized and are respectively referred to as citizens and employees in the three projects. The municipalities are likewise not referred to by name. When citations are used in the analysis, we refer to project numbers 1, 2 and 3. Projects 1 and 2 are from the participatory budgeting case. Project 3 is from the dialogue meetings case.
6. Analysis

The analysis focuses on three themes of citizen involvement. First, the analysis discusses *process* - as a means or an end. Second, the analysis focuses on *empowerment* and *ownership* looking at the employees’ and citizens’ differing perspectives on empowerment. And third, the topic of *legitimacy* relating to the praxis of the different types of citizen involvement projects in the two municipalities will be discussed.

6.1. Process as a means or an end

For participatory projects, ‘process’ is a keyword. Often the planning and scheduling of the process complies with a predetermined design to accommodate specific outcomes and is primarily attended to by the public employees. In our study, we found that participation by the public project managers was ascribed an intrinsic value and that the process was perceived as an end in itself, because community participation was seen as a pivotal criteria of success. The participating local citizens, on the contrary, found that the process primarily served as a means to the realization of concrete and tangible changes in the community.

6.1.1. Employee perspectives on process

In the ‘Dialogue Project’, communicating about “the frames for the process” was a challenging task for the employees. In an interview with an employee in the municipality, who was planning and facilitating the dialogue meetings, the attitude was that some of the citizens had some “fallacies” about what was going to happen at the dialogue meetings:

“In some of the eight communities, they expressed, that they did not really need a development strategy. And in some of the other communities they said, that it was exactly
what they wanted and were waiting for. There is a great difference between the citizens who participated in the meetings, whether they came to talk about a strategy or whether they came with a motivation to talk about concrete projects.” (Public employee, project 3)

The intended outcome of the meetings and the process, in this case a ‘development strategy’, was pre-defined by the public employees and the framing of this process did exclude some specific interests of the local citizens. The preoccupation with concrete projects by the citizens is perceived as a misunderstanding of what is actually on the agenda and concordantly seen as a ‘delusion’ about the aim of process:

“It was our experience at the first meeting that they [the citizens] felt that they had so much going on, and they had to be ‘persuaded’ to talk development strategy. Maybe because they were afraid that all of a sudden someone external was going to define who they were. And that is not the case, though it might have seemed like it. But it is my impression that we managed to change the atmosphere so that they accepted the terms.” (Public employee, project 3)

“Sometimes there are some [citizens] who have some delusions about what’s going to happen. So, there’s definitely some work to do to make clear what the framework is and what we can talk about and what’s going to come out of it. (...) it is about citizen involvement and co-creation.” (Public employee, project 3).

When the framework was met with scepticism from the citizens, the public employees interpreted it as a lack of knowledge and as a suspicious mindset regarding the right to determine needs and desires of the local community. The solution to these ‘fallacies’ is assumed to be a tighter ‘framing’ of the process and that expectations have to be matched properly. But the re-framing of the process was a one-way process, rather than a matching of expectations. In this way, process, for the public employees, overrides issues of
‘delivery’. Deviations from this carefully arranged and scheduled process were seen either as the citizens’ delusions or a flaw in controlling the process:

“I expected that this would just move ahead on its own. In retrospect, I can see now that I wasn’t nearly in control enough. I thought that these people were such competent volunteers, that our role as the municipality would be very small (...) But I was wrong. They couldn’t do it. (...) In a way, they were too strong and too skilled. In a way. Because in this process that this method is, we have all the phases and you have to be good at organizing a workgroup, you have to be good at recruiting new volunteers, you have to be good at communication and you have to be good at development.” (Public employee, project 1)

Focusing on process-related issues, the public employees thus came to see the preoccupation with concrete projects by the citizens as a hindrance to the purpose of engaging people in the process itself.

6.1.2. Citizen perspectives on process

Looking at the citizens’ perspectives, two features emerge as characteristic to the way the citizens experienced the process. First of all, the citizens focused on tangible projects that could make a difference in their neighbourhood. Secondly, when talking about the process, the value of this was embedded in the first, i.e. process was seen as a means that should result in concrete outcomes and hence control of the process in that direction became essential.

In one of the cases, the citizens had initiated a project on their own but decided to merge this into the participatory budgeting project initiated by the municipality. The reasoning was that they would have a better opportunity to realize the project in this context. The
tension between the disparate perceptions of the process, in this case, was evident. The citizens felt that the focus on process and engaging citizens in the process was promoted at the expense of concrete and hands-on initiatives. The process-related issues were regarded as detached from the actual goal and consequently as an impediment to the realization of the concrete and tangible outcomes:

“In some situations, we were thinking ‘Really?’ It is fine that they want to do participatory budgeting, but they have to restrain themselves somewhat. All the fine posters we have seen while they have been involved, and they really are some great materials, but I don’t know who has been using it. Fine words and nice pictures. But it is too massive in relation to everyday life. For the children and the garden over there, it is all about getting something done and planting out. Getting things to grow. The other stuff is totally irrelevant.” (Citizen, project 2)

In the dialogue meetings, some of the citizens were also very critical about the way the process had been managed. Local participants experienced that because the dialogue project embraced several local communities with diverse and complex issues, the contextual and local issues were eroded:

“What I think was very characteristic, (...) and in my eyes it really is a general problem for the whole project: is that it’s an unbelievably big mouthful for all those involved. The external consultants involved are supposed to relate to 6-7 towns during a very short period. (...) So, we simply don’t have the capability or the possibility to be precise enough.” (Citizen, project 3)

The second issue touched on the control of the process. There was a mutual agreement between the public employees and the local citizens that the local community should ideally be in control of the process. Control of the process is the component that links
participation to concepts like ‘ownership’ and ‘empowerment’, which we will return to shortly. This issue was of great importance to the local participants and they expressed concern as to whether the municipality would actually hand over control of the project to the local community:

“I had some talks with the people from the other [participatory budgeting] area. And I heard that they sometimes felt that the public employees had been too controlling in the process. I mentioned this to the others in our workgroup, that we had to have a firm grip of the reins and decide which way we wanted to go.”

(Citizen, project 1)

Tensions between the public employees and local participating citizens about whether the process was to be understood as an end in itself – the participation of local citizens having an inherent value – or as a means that was only justifiable to the extent that it paved the way for tangible changes in the local community, was a source of friction between the parties. Not, however, in the oft-reported sense that the public employees were pushing a delivery agenda in response to political pressure. On the contrary, it was the public employees who prioritized the process-related aspects as opposed to prioritizing the ‘delivery’ by the local participants.

6.2. Empowerment and ownership

The endeavour to empower people strives to build the capacity to take responsibility and control over their lives and provides tools to gain influence and ownership of their circumstances. Central to most empowerment strategies is the concept of ‘ownership’ – a genuine sense of responsibility, control over and leverage to influence decisions. The informants in our research also emphasized the importance of ownership, but the analysis
showed divisions in the understanding of, and maybe more crucially, the enactment of, ownership and empowerment.

6.2.1. Public employee perspective on ‘empowerment’

The ownership dimension of empowerment seeks to ensure that people have a sense of control. ‘Bottom-up’, in this sense, is a keyword that is valued as intrinsically ‘good’. If activities are initiated from the bottom, they are considered more authentic and legitimate than activities initiated by public authorities, and ‘bottom-up’ initiatives are consequently perceived as being more consistent with the objective of empowerment:

“…this commitment of the citizens has to come from the bottom. Of course, this is not something we can school citizens in. How to be active citizens. We are not supposed to make a ‘top-down’ school and tell them ‘well, to become better volunteers, or better citizens, then you should participate in these communities’.” (Public employee, project 1+2)

This employee refutes the idea that the municipality should ‘educate’ the citizens in being active citizens. The dilemma, then, is how to manage the ‘misunderstanding’ that ‘bottom-up’, for the employees, does not mean unrestricted ownership, and that, as shown in the preceding section, there are diverging views between the public employees and the citizens about what is considered to be the main purpose of this process. Ownership in this sense means taking responsibility for the process and when citizens do not acknowledge this, the public employees find it necessary to discreetly guide the citizens in the direction they find appropriate:

“Well, it’s a balancing to find out how to guide them in a certain direction, without... taking over and controlling it. Because it needs to be their project and
they have to take responsibility for this process.” (Public employee, project 1+2)

Whether this discreet guidance is equal to educating the citizens is a matter of definition, but it seems evident that the empowerment strategy, on one hand, aims to build active citizens who take responsibility and ownership of the community development project and, on the other hand, tries to shape the citizens to perform responsibility and ownership according to a specific understanding of the terms. This dilemma, or schism, is approached as a delicate balancing between ownership and what is called ‘realism’ by another public employee:

“As far as possible, it must be the citizens who say, ‘this is how it will be’, and then our job is to say, ‘if this is your idea of how the town should be and this is what you want, then this is what you should do’. It is not our job to dictate how the development in this town should be. At the same time, there is a consideration whether you should... make them realize if something is realistic so that you don’t give them the impression that this is actually realisable and lay the groundwork for a big disappointment or failure. And this is one of the most difficult things in this project – where to draw the line.” (Public employee project 3)

‘Bottom-up’ and ownership is crucial to the empowerment effort of the public employees. But ‘ownership’, in their view, is associated with the process. When they speak about how local citizens should take responsibility and feel committed, they address these issues in terms of participation and engagement in the process. The dilemma for the employees is that citizens’ engagement should ideally stem from the bottom – an authentic interest in the development process. Simultaneously, however, engagement should take a specific form – the form of active, realistic and responsible participation. Hence, the ‘bottom-up’-
inspired engagement sometimes needs a discrete ‘top-down’ guide to enact ownership in the right way.

6.2.2. Citizens’ perspective on empowerment

When talking about ownership, several of the local citizens reflect on how the process enhances or hinders their sense of ownership. The dilemma between encouraging citizens to take control and the inclination to take charge when things go wrong, as articulated by the public employees, was perceived as a hindrance to the sense of ownership by the citizens. When restrictions were imposed on the topics to be discussed at a meeting in the dialogue project, given that there would be a separate citizen hearing dealing with this, it was criticized as a hindrance to the sense of ownership:

“The municipality would really like there to be some [citizens] who stood up and took responsibility, but at the same time they dictated who should participate as speakers. For example, we had some focus points that we thought would be key and we did not really have the opportunity to pick a topic at the dialogue meeting.” (Citizen about the start-up process, Project 3)

With the public employees’ attempt to balance between the citizens’ sense of ownership and taking control to ensure that things go in the right direction, ownership, in their understanding, is more related to ‘ownership’ of the process than the project outcome. For the citizens, on the other hand, it is crucial that the process leads to concrete changes in the neighbourhood – something that the local citizens can relate to in their everyday life, rather than fuzzy and intangible processual effects. The citizens perceive ownership in relation to such concrete project outcomes. This distinction is a source of friction between
tangible expectations of the local participants and intangible expectations of the public employees, or in the words of one local participant:

“Just let the children and parents take ownership of this project, because it was actually them who had the project. And let the ecological gardens get it running so that it will turn out like they want. We actually started out wanting some gardens or flower boxes in this area, but before we knew where we were, the public employees were involved and then it ended up with this communal garden.” (Citizen, Project 2)

Another informant evaluated the contribution of the public employees critically and stated that this was worth nothing if the actual project was not realized. The question of ownership was highlighted when the local community, which had initiated their own process of activating local citizens, merged their project into the municipal project of participatory budgeting:

“We were already in the process. At one point we said to them ‘You really have to understand that we are actually doing things already’. But it took a while for them to understand that what we were doing was at least as good as what they introduced us to. And we said to the municipality: ‘Listen to us. It should not be your idea. That’s not going to work. We already have a community with each other. And if we have to join your community it won’t work. It is much better if you join ours’.” (Citizen, Project 2)

In this case, the citizens feel inclined to safeguard their right to control and determine how things are to be done. Some informants in our study advocate for a solution where voluntary associations could represent an organized counterpart on behalf of the local community. In project 1, a local representative is a strong proponent of this solution (to
the disapproval, however, of some of the other participants). Another local representative also argues for the associative solution:

“From my point of view, it just illustrates that you should rather, how do you say, ‘go classic’, and support the voluntary projects and associations that are well-run and in need of this support. Instead of mixing it up with some branding agency (...) In my perspective, it’s more like ‘hot air’.” (Citizen, Project 3)

While the citizens in our study are all preoccupied with tangible and visible changes with an concrete impact on the quality of life of inhabitants of the local community, the strategies they engage in vary. This complies with the distinction between ‘Expert Citizens’ and ‘Everyday Makers’ as proposed by Bang & Sørensen (2001). The ‘expert citizens’ favour the traditional and semi-professionalized organization of local interest groups as a powerful response to the bureaucratic administrative organization. They seek influence through institutionalized democratic channels rooted in civil society, maintaining the idea of ‘associative democracy’ (Hirst, 1994). The ‘Everyday Makers’ respond to the professionalization and elite attitudes of traditional associations by inventing and applying a broad range of small everyday tactics to deal with everyday problems and challenges. This approach is articulated through narratives about how it is possible to gain political influence as an ordinary citizen (Bang, 2004). The public employees, however, are hesitant to accept the roles of associations and prefer to collaborate with individual citizens in order to activate the non-active citizens. If the purpose of participatory projects is perceived as ‘the democratic shaping of citizens’, and the means to this end is participation, associations, with their representational approach to influence, could be seen as a hindrance to the objective of shaping democratically capable citizens (Sørensen, 1997).
6.3. Legitimacy

The question of legitimacy relates to the two former themes of process and empowerment. If process bears a legitimacy in itself, the issue of number of participants becomes highly relevant. The number of ‘active citizens’ is a key criteria of success in this case. If, however, the process is a means to other ends, such as tangible and visible changes in the community, the numbers are less relevant. The realization of the concrete projects then becomes a legitimizing feature. If we integrate the two perspectives of democracy, the picture becomes more blurred. The aggregative perspective holds that empowerment is attained through equal access to the decision-making process and the legitimizing feature is hence majority decisions. The integrative perspective holds that empowerment lies in the capacity-building of citizens and legitimization comes from participation in the process.

6.3.1. Legitimacy by numbers:

Participating citizens in the dialogue-project were obviously concerned about the democratic dilemma, that relatively few citizens were involved in the process. Especially at the working group meetings, where the citizens were participating in the process of developing a strategy for the local communities:

“I thought: this is indeed a small foundation. We are only three people (...). You can very easily achieve influence, when so few show up.” (Citizen, Project 3)

This citizen, who has been one of the most active citizens, expresses concern about the fact that there were so few participating citizens “represented” at the working group meetings discussing the development strategy. The citizen is talking about the high level of influence
it is possible to achieve, but at the same time she feels a kind of pressure in representing the broad community. The dilemma did not seem to have been resolved when she was interviewed 15 months later – after having participated in a number of dialogue meetings:

“Talking about this developmental strategy, I just need to say, there were not many people involved in this process.” (Citizen, Project 3)

In the case of participatory budgeting, the question of legitimacy was also an important concern for the citizens and a subject for critical discussion. There were two ways of assessing the participation within this method, either by number of voting citizens or by number of participating citizens in the processes. The number of voting individuals was especially interesting to the public employees, who found it disappointing that only around five per cent of the local population participated in the voting. The citizens involved in the process were not surprised by the poor attendance, and related it to the size of the local budgets that were allocated to the communities:

“I believe that these amounts of 200,000 DDK [27,000 EUR] are rather harmless and it is not a big amount. And it is actually possible to realize some good, fun projects. But it doesn’t activate the entire neighbourhood. Nowhere near it. I don’t think that they will ever be able to. We can activate a few more than before. But that is all – we are not changing that much.” (Citizen, Project 1)

The citizens involved in the dialogue project reflect on the same issue:

“I know that there are other problems in this, but small amounts of money are earmarked for small rapid successes in relation to this project. I believe it is some comical amount around 40,000 DKK [5,400 EUR] that you can apply for in this project.” (Citizen, Project 3)
The amounts that citizens are offered the right do dispose of is related by the citizens to the activating and legitimizing effect of the projects. The amount is considered harmless, but at the same time the harmlessness of the amount is perceived a hindrance to activating a larger proportion of the local citizens. This seems to highlight a dilemma. On the one hand, allocating larger amounts could (potentially) activate more citizens and thereby impart legitimacy to the process from an integrative democracy perspective looking to activate citizens in the process. On the other hand, the ‘harmlessness’ of the amount ensures that it doesn’t violate the aggregative democracy perspective, being selective in the ‘equal access’ based on whether you live in the participating communities or elsewhere. The public employees are aware of this inherent dilemma of the project:

“It’s not like... it’s not risky. For instance, in places where they really tried this method, participatory budgeting, in England and Brazil, there were some heavy budgets and some heavy policy areas. I don’t ever think that we will do that in Denmark. That is why it doesn’t get that risky. You know it is from this special pool. We call it the ‘icing-on-the-cake-pool’.” (Employee, Project 1+2)

The process and the involvement of citizens is not intended to make substantial changes in the way public budgets are managed or the way decisions are based on the interest of a majority of the electorate, and thus it does not challenge the predominantly aggregative democracy perspective. Therefore, legitimacy is also a question of not distorting the proportions between economic means and participants in the process. In relation to these considerations, one public employee notes that:

“When you are talking about legitimacy, it’s also about what you are using it for.” (Employee, project 3)
This perspective indicates that the main intent of the projects is to listen to the citizens who show up and give these citizens ‘a voice’, even though the dialogue is only about thoughts and ideas for projects that might not be realized. The project, then, is an endeavour to gain insight into special interests and needs of the citizens in the local communities (Agger & Hoffmann, 2008).

6.3.2. Legitimacy by representativeness

Another element of legitimization is the representativeness of the participating citizens. Citizens (in both municipalities) are addressing the problem that it is very often the same group of people and citizens who represent a voluntary association, who show up at events and participate in public meetings in the communities. There seems to be a dilemma that it is often a minority of active citizens who participate in voluntary projects.

“Well, I would urge caution. Because, apart from me, it is only people that represent some association or group or institution.” (Citizens in Project 1)

Another citizen who has been involved in the dialogue project characterizes the volunteers in his community as “The grey gold” – referring to the age and experience of the volunteers. A considerable part of this “grey gold group of citizens” also represent the voluntary organizations: such as sports clubs, the scouts or home owners’ associations etc. The informant finds that there is a tendency in the community for many projects to be driven by “the grey gold”, and there might be a risk that the projects are becoming very one-sided. He labels these projects “flowerpot projects”:

“It is a very fundamental problem that (...) many of the people involved in a project like this, they have a certain age. They finished their working life. This
characterizes some of these meetings and it means that focus and discussions are different than they would be if participants were younger or if they had schoolchildren at home.” (Citizens, Project 3)

If the majority of the citizens who show up at the meetings or participate in development projects are older citizens (or any other delimited group of citizens), it could be a challenge relating to the democratic influence and representativeness in the community. Obviously, the active groups of citizens in a community attain a stronger voice than groups of citizens who don’t show up and their perspectives are thus less represented.

Legitimacy has many stakeholders and can be approached from different viewpoints according to the democratic perspective. The aggregative perspective favours majority decisions and democratic institutions must secure relatively equal access to influence. The integrative perspective favours participation and democratic institutions must secure citizens’ capability of participating in democratic decision-making. If the approach is the former perspective, it is difficult to legitimize the community development projects in question here. The latter perspective “give[s] priority to democracy as a means of transforming citizens over democracy as a goal in itself” (Sørensen 1997), and thus entails an inherent dilemma by promoting the capability, opportunity and access to ‘voice’ and participation. Participation in this case ends up being participation by certain standards, and paradoxically this position ultimately simultaneously underpins the idealizing of civil society as the ‘bedrock of democracy’ but in the context of a ‘manufactured civil society’.
7. Discussion and concluding remarks

The conclusion drawn by Mansuri and Rao (2004), even if alluding to an international development agenda, that a “naive application of complex contextual concepts like participation, social capital and empowerment (...) contributes to poor design and implementation” is shown to be pertinent in the cases we have studied as well. Participation as a concept is an empty one that can be applied to legitimize any position, protagonist as well as antagonist, and thus has to be defined and aligned in relation to the means as well as the ends in question. The public employees in our study were preoccupied with the process of making citizens participate in the projects as a means to ‘building responsible citizens’. This is congruent with a predominantly integrative perspective on democracy. The citizens in our study, on the contrary, are predominantly interested in the concrete and tangible outcome of the process. The process as a mere means to participation and influence seems to be too abstract and vague and out of touch with everyday life in the local community. This finding is congruent with the typologies ‘expert-activists’ and ‘everyday-makers’ (Bang & Sørensen, 1999; 2001) distinguished by their different approach to participation in local development projects. The ‘everyday-maker’ is preoccupied with small political narratives of how to exert influence through local changes and orient their civic engagements towards local networks. They are not especially concerned with forming social ties and do not believe in abstract ideas about strengthening representative democracy “from above or by accumulating more and more social capital from below” (Bang & Sørensen, 2001). They respond to local needs rather than abstract social norms of civicness, citizenship and state. Again, they prefer small politics that allow for reciprocal acceptance and recognition of difference and believe that political culture must include acceptance of disagreements and struggle. It is precisely
conflict, tension and struggle that seem to be a characteristic experience of many project managers working with local community involvement (Tortzen, 2018; Agger & Poulsen, 2018).

The public employees, focusing on the process, seek to balance between the citizens’ sense of ownership and the inclination to take control to make sure that things go in the right direction and ownership becomes more related to a sense of ‘ownership’ of the process than the tangible outcome of the process. The citizens, on the other hand, focusing on the concrete outcome of the process, perceive the term ‘ownership’ in relation to tangible and concrete project outcomes that make a visible difference in everyday life. This distinction is a source of discrepancy between the tangible expectations of the local participants and the intangible expectations of the public employees regarding the focus of the process and whether the sense of ownership is levelled at the process itself or the outcome of the process. The public employees face a dilemma because they simultaneously have to mobilize the citizens’ resources and ownership of the projects and ensure professional planning and management of the process of participation (Agger and Poulsen, 2018), which in their framework is intended to lead to ownership.

The dilemma of legitimacy can be seen from different perspectives according to whether you see the democratic process from an aggregative or an integrative perspective. The community participants secure legitimacy through responding to demands from the local community. These demands are particularistic in their nature. The local government is accountable to general demands and needs from the wider public. The way to meet these demands is through focusing on the number of participating citizens in the poll and by
allocating an insignificant amount of the total budget to the process of participatory budgeting. This points to an aggregative democratic understanding where legitimacy requires representativeness through numbers because majority resolutions are the decisive principle. Simultaneously, local government also finds it important that the citizens have ‘a voice’ and are able to participate in the democratic process. The notion of civil society and the ‘democratic citizen’, however, is informed by specific perceptions of these concepts that limit the pluralistic understanding of civil society as a space that is particularistic, contradictitious and even involves antagonistic interests and values. Therefore, under certain circumstances, increased local power can have unforeseen and troubling consequences, and “local control without adequate capacity and accountability can produce a host of problems – from a weakening of regulatory standards to violations of minority rights” (Foster, 2018). Issues like these are seldom touched upon in literature but need to be addressed and taken into consideration in the process of decentralization of public decisions and authority.

**Literature**


Artikel 2: “Taking care of refugees – Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees”
Forfattet sammen med Klaus Levinsen

Artiklen er ’in press’ i tidsskriftet "Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations”, Springer. (se Bilag 5 for ’acceptance mail’).

Taking care of the refugees – Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees

Michael Fehsenfeld, Ph.d. fellow
University of Southern Denmark, Centre for Sports, Health and Civil Society.
mfehsenfeld@health.sdu.dk

Klaus Levinsen, Associate Professor
University of Southern Denmark, Department of Sociology and Centre for Sports, Health and Civil Society,
khl@sam.sdu.dk

Running head: Advocacy and cross-sector collaboration in refugee care taking

Acknowledgements: The article is part of the production from a larger research project. The authors wish to thank Nordea Foundation and the participating municipalities. We furthermore thank the editors of the journal for their constructive and helpful comments.

Abstract
This article explores the interplay and collaboration between refugee organization volunteers and social service professionals. On the basis of qualitative interviews and observations, we study how volunteers from Danish local refugee organizations experience their interaction with refugees and social service professionals, and how they act and perceive their role as advocates for the refugees. The purpose is to gain insight into the everyday practices and strategies of civil society organizations attempting to balance the demands and interests of stakeholders and internal legitimacy claims in a hybrid environment. In addition to providing effective refugee assistance and services, refugee organizations achieve legitimacy through professional communication, campaign work and networking with key political actors and stakeholders. However, although it may be
less visible, advocacy-oriented activities also take place in local organizations at 'street level'. We identified three distinct types of strategies to balance issues of autonomy in the collaborative relationship with the municipalities and simultaneously engage in advocacy activities.

**Keywords:** Volunteers, advocacy, social service professionals, cross-sector collaboration, hybridity

**Introduction**

Advocacy, understood as the activity of promoting the interests of groups or individuals or public issues by influencing decision-makers or public opinion, is regarded as an essential characteristic of civil society organizations (CSOs) (Mosley 2011). In a wider perspective, this characteristic also accentuates the role of CSOs as pioneers of democratic values and promoters and protectors of vulnerable peoples’ social and political rights. Hence, in addition to various kinds of social services, representing the underrepresented is an important part of their activities and legitimacy. Legitimization, however, is not reducible to an organization’s purpose of ‘doing good’. Processes of legitimization are relational and take place in shifting social and political environments. Stakeholders, partners, and volunteers have different interests, opinions, and ways of understanding advocacy methods, and follow different strategies of legitimization. This is also the case in refugee services provided by CSOs.

Two concurrent developments have had a considerable impact on both the supply of and demand for services provided by refugee organizations in Denmark, as in other European countries. Firstly, in dealing with the dilemma of tightening budgets and increasing demands for social services, many municipalities have turned their attention to
CSOs as collaborative partners and co-producers of public services. Secondly, the significant increase in the number of refugees in 2015 has challenged local public authorities as well as CSOs working in the field of refugee services. While challenging, these developments also provide a unique opportunity to study different ways of understanding advocacy roles in the light of a situation that gives impetus to increased interplay between the non-profit and public sectors.

In Denmark, municipalities and local governments are responsible for refugee reception and integration. This includes the provision of accommodation for refugees, access to health services, language teaching, integration of refugee children in day care centers and schools, and preparing refugees for the Danish labor market. For many municipalities, however, the refugee situation has created an urgent need for additional resources and new strategies for handling a number of these services (Kommunernes Landsforening 2015). Thus, during the last two years, several municipalities have turned to voluntary refugee organizations in order to establish or further expand and intensify cross-sector collaborative efforts. Similarly, Danish refugee organizations have also been positive about the expansion and strengthening of cooperation with public authorities and institutions, both nationally and locally. Although cross-sector cooperation in most cases enhances efforts to help the refugees, it may also affect organizations’ advocacy functions because they are in a relationship of mutual dependency with the public authorities.

Based on field studies and qualitative interviews in two Danish municipalities, this article explores how volunteers from four local service-providing refugee organizations perceive their collaboration with public service professionals and understand the advocacy role of local voluntary organizations.
In the following sections, we first briefly describe the Danish policy context and theoretical perspectives on relations between the public and voluntary sectors and advocacy functions. In the analysis section, we explore the values and rationales expressed by volunteers working with service provision for refugees and present three different advocacy strategies pursued by the local CSOs.

Caring for refugees: The Danish Policy Context
Over the last 20 years, Danish national refugee policies have been gradually tightened, and social benefits reduced (Petersen and Jønsson 2012; Jørgensen and Thomsen 2013; Ejrnæs 2014; Careja 2018). Since the introduction of the Danish Integration Act in 1999, municipalities have been responsible for introducing newly-arrived refugees into Danish society. Today, refugees and families are allocated to municipalities based on the municipalities’ share of resident foreigners and refugees. Municipalities are responsible for accommodating refugees, preparing individual integration plans, designing the introductory course for immigrants, and paying the social benefits covered by the integration program. The Danish integration policy is also characterized by a sharp attentiveness to immigrants’ labor market integration, and municipal authorities are obliged to ensure that individual integration plans are offered to all refugees over the age of 18 and include Danish education- and employment-oriented training. Most of the municipal expenses during a three-year integration period, in which the refugees reside in the municipality, will be paid for by the Danish state.

Besides “ensuring that newly-arrived immigrants are given the possibility of using their abilities and resources to become involved and contributing citizens on an equal footing with other citizens of society” (section 1 (2)), another aim of the Integration Act is
to “promote opportunities for citizens, enterprises, authorities, institutions, organizations, associations, etc., and for society to contribute to the integration effort” (section 1 (3)). The act also notes that municipal councils may leave the performance of certain tasks as part of the implementation of introduction programs to one or more organizations or associations, including the Danish Refugee Council, educational institutions, private enterprises, and other local councils (section 5).

As stated in the Integration Act, municipalities are encouraged to collaborate with non-profit organizations and local volunteers. The municipal federal union Local Government Denmark has also called for a strengthening of these collaborative efforts as well as encouraged the municipalities to engage in a close dialogue with local voluntary organizations and address the issue of how volunteers can contribute to the integration of refugees. Local Government Denmark emphasizes that refugees are introduced to the Danish culture and labor market not only to reduce public expenditure but also to create social cohesion in the local communities.

A survey of integration efforts in Danish municipalities in 2015 revealed that most municipalities collaborate with CSOs on integration issues, and that 83 per cent of the municipalities estimated that they have increased their cooperative efforts compared to the previous year. Furthermore, several municipalities reported that civil society and the voluntary associations provide invaluable support (Kommunernes Landsforening 2015). Tasks involving refugee organizations comprise the reception of refugees, assistance with transportation, and accommodation (Ibsen and Espersen 2016, p. 44).

Several non-profit organizations are involved in the provision of refugee services. As in many other European countries, the refugee crisis in 2015 caused spontaneous relief actions by the population and also the creation of informal social networks helping and
supporting refugees (e.g. ‘Venligboerne’). However, when it comes to organized collaboration with the public sector, well-established aid and refugee organizations like the Danish Red Cross and the Danish Refugee Council are still among the key actors. Besides being established institutional actors that collaborate with national as well as local governments and authorities, these non-profit organizations are also experienced advocates which in various ways strive to influence public policies as well as the general public (see e.g. Dansk Flygtningehjælps fortalerarbejde). At the local level, more attention is paid to delivering various forms of social services, many of which are carried out by volunteers. However, as will be shown, volunteers from local organizations are also aware of their roles as (local) advocates for the refugees.

Our empirical demarcation of the study means that we have not conducted interviews with refugees and how they experience the assistance and social care they receive from volunteers and public actors. Nevertheless, it is important to emphasize that the interaction between CSOs and public authorities is of great importance to the situation of refugees and their experience of the integration efforts they encounter. On arrival, refugees are primarily interested in ensuring basic needs, such as health, food, and a safe place to live, and for most of the refugees, it is not important whether these kinds of needs are met by volunteers or public employees. Public information and regulations on the integration of refugees come from national and local authorities, and refugees often need volunteers to translate this information and explain how to respond vis-à-vis the public service professionals from the municipality. Furthermore, volunteers provide help and assistance to those refugees who become caught in the public system’s regulations. It is especially in these cases that the advocacy perspective becomes important.
Hybridity, advocacy, and legitimacy – Theoretical perspectives

Hybridization is regarded as a significant element in the development of modern welfare systems (Evers 1995; Klausen and Selle 1996; Henriksen, Smith, and Zimmer 2015; Johansson & Johansson 2015), and hybridity, boundary fuzziness, and changeability may be seen as defining characteristics of the third sector (Brandsen, Van de Donk and Putters 2005; Donnelly-Cox 2015). In particular, hybridization and cross-sector collaboration has been associated with the emergence of new forms of governance in the provision of public services (Stoker 1998), New Public Management (Christensen & Lægrid 2011), Collaborative Public Management (Agranoff and McGuire 2004), and local partnerships (Geddes 2005; Lewis 2005; Cairns and Harris 2011).

As in other countries, national as well as local governments in Denmark have in recent years increasingly sought to promote policies for public sector collaboration with CSOs and volunteers in different policy areas, including policies aimed at integrating refugees (Ibsen and Espersen 2016). Attempting to adapt to these circumstances can be seen as problematic, especially for CSOs. When pursuing collaborative measures with public and market sectors, there is also the possibility that it will erode some of the fundamental logical underpinnings and raison-d’être of CSOs (Hustinx 2014), and thereby their legitimacy as independent value-based organizations. As is the case in our study, CSOs and their volunteers not only function as service-providing organizations but also play a role in involving refugees in society and helping to defend their social rights. Thus, these types of organizations also have a hybrid character, since they provide a mix of social service and advocacy (Hasenfeld and Gidron 2005). Critical approaches have stressed that the promotion and development of partnerships can be seen as “means of controlling the civil society sector” (Selsky and Parker 2005, p. 861), and that formalized cross-sectoral
partnerships could potentially harm the autonomy of CSOs and hence challenge their role as advocates of the social rights of marginalized groups. Furthermore, close relationships between the public sector and CSOs may affect organizations’ willingness to engage in criticism of government or public institutions (Craig, Taylor and Parks 2004; Casey and Dalton 2006).

Service-delivering CSOs often assert their legitimacy in normative claims referring to core ethical values and their privileged position vis-à-vis the groups they represent. As a consequence of hybridization, critics have questioned this normative legitimacy (Neville 2009). The advocacy function has been highlighted as a cornerstone of CSOs, embedded in their self-understanding of values, motives, and goals, and even regarded as “[t]he quintessential function of the voluntary sector” (O’Connell cited from Salamon 2002). Advocacy is defined as active interventions by organizations on behalf of a collective interest that seek to advance a cause by influencing the decisions, public policies, practices, and programs of governments, corporations, and other institutions (Casey and Dalton 2006; Clark 2010; Clear, Paull and Holloway 2017; Onyx et al. 2010; Reid 1999; Salomon 2002). Interventions on behalf of individuals or groups take place as part of a variety of activities that might, or might not, be designated as advocacy. Obviously, a number of different activities such as lobbying, protesting, campaigning, and policy work are to be understood as advocacy. However, non-profits are careful about the terms they use because a concept like lobbying can have negative connotations attached to it (Bass et al. 2007; Clear et al. 2017).

Based on a review of the advocacy literature, Clear, Paull and Holloway suggest an analytical model of advocacy approaches that outlines different tactical positions by non-profit organizations: confrontational vs. co-operative, and insider- vs. outsider-oriented
forms of advocacy (Clear, Paull and Holloway 2017). In reviewing the official policies followed by central refugee organizations like the Danish Refugee Council, it becomes apparent that they have a ‘co-operative’ approach and use insider as well as outsider tactics. However, as mentioned earlier, these advocacy approaches are mainly related to the elite and not the ‘street’ levels of the organization. Additionally, the term ‘tactical’ reveals that advocacy in this part of the literature is primarily related to conscious strategies that are formulated at the top levels of the organizations.

We argue that it is necessary to pay attention to how volunteers from these organizations handle advocacy issues when they are in contact with refugees and local public authorities in their daily voluntary work, especially because these activities could potentially influence local policies and social service professionals. Whether government collaboration and funding mute CSOs’ advocacy activities is a question of debate. Some studies report a positive correlation between the level of government funding, the degree of third sector organizational professionalization, and the level of advocacy (Casey 2011), while others maintain that government-funded organizations will be more reluctant to “bite the hand that feeds them” (Onyx et al. 2010). Likewise, studies suggest that policy demands and expectations towards the third sector and its volunteers increasingly focus on professionalism, accountability, and responsibility (Hustinx 2014), and that the autonomy (Milbourne and Cushman 2013) and the advocacy role of CSOs and volunteers has diminished as a result of governmental interventions (Ilcan and Basok 2004).

Such changes are also reflected in the legitimating accounts used by CSOs. As suggested by Meyer, Buber, and Aghamanoukjan (2012), managerialist accounts (efficiency and effectiveness, stakeholder needs, and innovation) in CSOs’ annual reports are increasingly used to legitimate such organizations. Hence, the legitimation process can
be seen as the organizations’ adaptation to contextual expectations. In many cases, this makes it difficult to balance different organizational goals, e.g. administrative efficiency and democracy (Åberg 2013).

These theoretical perspectives illustrate the importance of a ‘contextual approach’ to the study of the third sector (Kiviniemi 2008) and suggest that it is highly relevant to look into how CSOs navigate with different stakeholders and partners. However, while previous studies have directed their attention to how CSOs handle these concerns at the top level of the organization, our study focuses on local CSOs and their ‘street level’ volunteers. As will be shown, local refugee organizations and their volunteers also strive to balance different goals, but the ways in which they address the concerns of both refugees and public authorities vary across different local contexts.

**Methods and Data**

The aim of our research was to gain insight into the everyday practices and strategies of CSO’s and street level volunteers attempting to balance the demands and interests of stakeholders and internal legitimacy claims in a hybrid environment, and more specifically to study:

- how they experience their interaction with different stakeholders and partners,
- how they handle advocacy issues when they are in contact with refugees and local public authorities in their daily voluntary work, and
- how this influences issues of legitimacy.

Given that these research questions are “concern[ed] with the meaning of actions and events to the people we seek to understand” (Spradley 1980), a qualitative approach is found appropriate. The intention is to explore patterns in the everyday routines and
practices of CSO’s and street level volunteers, with the aim to understand and provide insight into “which elements of the logics organisational actors enact as they try to navigate competing demands” (Pache and Santos 2013, p. 973; cited in Hustinx 2015 a). With this objective in mind, we have used anthropological inspired methods, including thematically structured semi-structured interviewing and observations.

The study is based on field research conducted in two Danish municipalities during the period September 2016-June 2017, as part of an ongoing research project. One is an urban municipality and one of the top four cities in Denmark in terms of population size. The other is a rural municipality with a medium population size but covering a geographical area that is double the size of the former; consequently, the local communities where refugees are settled are more dispersed. The authors conducted individual semi-structured interviews with 4 social service professionals from local government administrations and 11 volunteers from four different refugee organizations (two of these were local branches of the same organization). The interviewees were identified according to their role in the work of welcoming refugees as well as their experience with CSO-municipal interaction. With the objective of studying lived experiences and use of strategies we have relied on key informants that can provide insight into these subjects (Bernard, 2000). The interviews lasted from 60 to 120 minutes and were audio-recorded and transcribed by a student assistant. Additionally we made observations at meetings and joint arrangements between municipal staff and volunteers.

Data from interviews and observations was coded using NVivo. In the preliminary phase of analysis we applied inductive coding, using actual phrases, concepts and sentences from informants, documents and observations to build a ground for identifying regularities and patterns across the material (Bernard, 2000). Each researcher undertook
this process separately. Subsequently the codings were compared and aggregated into a number of themes that were subject to further deductive analysis. The study does not claim to provide generalizable knowledge, but contribute to the research by adding to the bulk of knowledge on diverse cultures, logics and strategies that characterize these organizations in the interplay with municipalities.

Informed consent was obtained from all respondents, and for the sake of privacy and confidentiality, we do not reveal original names of the research sites, organizations, and respondents.

Table 1
Table 1 shows some of the different characteristics of the four CSOs. The CSOs in this study are relatively small and locally based, except for organization 3, which has a significantly higher number of active volunteers. The number of paid staff also varies across the organizations. Whether and how the impact of paid staff affects the perception of advocacy is not possible to determine within the scope of this study, but the issue will be addressed in the discussion.

Analysis
As in most qualitative research, our analysis is conducted stepwise with interviewing and as a cyclic iterative question-discovery process (Malterud 2012; Spradley 1980). Interviews and observations from the two municipalities were conducted, transcribed, and coded separately by the two researchers to improve the reliability of the coded data (MacQueen, McLellan and Milstein 1998). The methodological approach was inspired by ‘Thematic analysis’ (Braun and Clarke 2006). The first coding was inductive and open-ended, aiming at identifying, classifying, and sorting units of meaning around which a theme could be structured (Malterud 2012). The codes were systematically described –
preferably through terms and words used by the respondents themselves – and inclusion criteria were defined to enable comparison of the codes. This coding resulted in very broad categories, such as levels of collaboration, collaborative advantages/disadvantages, mutual expectations, or interdependence. We then compared the two sets of codes searching for common domains around which we could construct categories or themes that would make up the basis of our analysis (Spradley 1980). In this process we used the codes as an indexing device (Bernard 1994: p. 193). Experiences from observations and text documents were used as a guide to specify and direct the composition of themes. This process led to a reduction of the number of codes, but new codes also emerged, such as communication and contact between CSO and municipality, service provision vs. advocacy activities, convergence, and strategies of interaction. In the following analysis, we will support our arguments with quotes from respondents and observations to the greatest extent possible.

The role of volunteers in working with refugees: Advocacy in a service delivery voluntary organization

When analyzing observations of interaction between volunteers and public employees and interviews with both parties, we found that the volunteer organizations were challenged by the hybrid environment they were operating in because of their ambivalent position as a social service supplier as well as an interest group advocating the specific interests of their target group. This position required a delicate balancing of strategies to ensure legitimacy toward their constituency and target group as well as the municipalities. The collaboration with municipalities was in itself two-edged because the municipalities, on the one hand, had a sort of gatekeeper role, facilitating contact between the CSOs and the refugees, and, on the other, were also an important source of financing for the
One interviewee from an urban CSO with a high degree of municipal funding says:

So, there’s some kind of a balance between the fact that we actually do get funding from the municipality and how many tasks we should carry out for them. Because, rightly so, it is the municipality that secures half of our livelihood, so of course we have to carry out some tasks for them. (Interview, Refugee Organization)

Organizational strategies under these circumstances were liable to combine elements of market, civil society and public sphere logic: market logic to promote the ability of the organization to deliver the services requested by the municipalities; civil society logic to demonstrate to the constituency and target group that their interests were safeguarded by the organization; and public sphere logic to deal with bureaucratic demands from the municipalities.

Before turning to a more in-depth analysis of advocacy activities and diverse strategic responses to collaborative arrangements, we will outline some of the mutual perceptions and experiences of the CSO volunteers collaborating with municipalities.

First of all, the volunteers unanimously expressed great confidence in the work and efforts of the public employees, and their intentions were mostly described in favorable terms. When dissatisfaction was articulated, it was interpreted as a result of either work pressure of the public employees or the political or bureaucratic obstacles they were subject to. Hence, the criticism that the volunteers directed towards the municipalities and
public employees did not refer to any single employee but rather to the way the integration work was bureaucratically organized and/or politically controlled.

Secondly, it is often described in the literature that governments wish to contractually bind volunteer organizations to closer collaboration and accountability (Onyx et al. 2010; Hustinx 2015 b). In our study, we found that refugee organizations were keen to engage in more committed relationships with the municipalities and asked for more continuous and binding co-operative agreements. Contrary to expectations, we found that the municipalities were the ones that were reluctant to engage in committed arrangements. Observations at a number of successive meetings in a joint forum for CSOs and public employees regarding service provision for newly arrived refugees demonstrated that almost all of the CSOs showed interest in forging committed arrangements. Hence, when the argument is made that contractual obligations, professionalization, and accountancy expectations constitute a new mode of governance, coercing CSOs to comply with the values and logical imperatives of the state, it is essential to identify intentions and motivations in this regard.

Another common characteristic in the interplay with municipalities is the experience by volunteers that the municipalities have tried to influence the activities of refugee organizations, either by requesting specific service deliveries or by pushing certain tasks onto them. Some of the public employees interviewed even perceived the CSOs as a kind of business partner, anticipating that, because the municipality was financing CSO activities, they were also entitled to expect or even demand services as a quid pro quo for the economic support:

Well, organization (X) is partly funded by section 18 through us [the municipality] and therefore it is ok to make demands. You get money from the
municipality, and then you have to deliver some services. (Interview, Public employee)

As we will demonstrate below, local volunteers from the refugee organizations had very diverse responses to these expectations.

Finally, it was characteristic of the CSOs that, even though they found advocacy and rejection of unjust legislation and/or practice important, they did not perceive their organization as political and were careful not to confuse the work they were carrying out with lobbying or other political work. The arguments that underpinned this carefulness, however, differed from the various strategies that the CSOs were deploying to balance the interests of the different stakeholders and the organizations’ own objectives and ideals.

Notions of the role of the refugee organizations differed substantially between public employees and volunteers. The public employees made a distinction between professionalized care of refugees and its voluntary counterpart, where professionalized tasks are concentrated on bureaucratic issues, e.g. employment and housing, while volunteers from refugee organizations are expected to play a less formal role:

The volunteers should be having fun with the refugees and help with practical stuff – but not that much anyhow. They should not be involved in the concerns and problematic stuff of the refugees – involving the municipality. And I think that was the intention with the volunteers. That’s someone who should support the new citizens and be assisting with language and everyday stuff that we can’t help with. Sort of like the good neighbor. (Interview, Public employee)
Like showing them around in the city, having a cup of coffee, taking them for a walk, practicing some Danish and so forth... And maybe once in a while they can read a letter for them and stuff like that. (Interview, Public employee)

The volunteers, on their part, regarded their role in terms of a semi-professional contribution to social service delivery and encouraged the municipalities to engage in more formalized relationships with the CSOs, i.e. formalized partnership agreements, contractual commitments, etc. Consequently, some public employees had the impression of a commercial-like relationship with the volunteer organizations, perceiving it as a ‘supply-and-demand’ situation where the municipality was the contractor and the volunteer organization had the role of a commercial service provider.

Concordantly, some of the CSOs adapted to market logic when trying to ‘sell’ their services to the municipalities. One informant from the organization with the highest number of paid employees addressed the issue very directly:

> And we have an interest in constantly moving closer to the municipal system to secure ourselves financially. How can we, like, make sure that we constantly actualize ourselves? How can we ensure that we are a co-player in this field, and that they see that we deliver good services? (Interview, Refugee Organization)

The degree to which the CSOs applied market logic differed significantly. However, to some extent it corresponded to the partnership arrangement with the respective municipality.

In the forthcoming section, we will illustrate how the volunteer organizations dealt with the hybrid collaborative environment and the balancing of the interests of the
different stakeholders, and how this balancing act resulted in three distinct advocacy strategies to legitimize the organization with stakeholders with different expectations.

**CSOs’ engagement in advocacy: A typology of strategies**

When exploring activities of advocacy, we should ask ourselves whether it is possible that service provision and advocacy are concurrent activities or if the professionalized relationship with public institutions at the local level is eroding the ground for advocacy, as well as whether government funding of CSOs’ activities is detrimental to “the ultimate defining characteristic of the non-profit sector” (Salamon 2002). These questions, however, should be answered not through the definitional lens of a concept but through everyday practices of the organizations, intentionally aimed at influencing policy or practice.

According to Onyx et al. (2010), it is clear that advocacy, in the sense of overt political activity, is repressed and in decline. Our case material seems to substantiate this assumption as the same position is directly articulated by the interviewees. Following the argument by Onyx et al., it is important, however, to investigate whether this is a case of yielding to institutional power, or if the organizations, as a response to pressure from government institutions, shape alternative ways of talking about advocacy and constitute new and innovative ways of conducting advocacy (ibid. 59). The present study indicates that the latter might be the case.

The literature on welfare mix and co-production contains an abundance of suggestions on ways to stratify and distinguish CSOs according to organizational features and the nature of the cooperation with governments. One distinction that seems apt in this context is that between ‘operational’ and ‘strategic’ partnerships between voluntary
organizations and governments or municipalities (Kiviniemi 2008). This distinction refers to the temporal structure of the economic relationship between governmental bodies and the third sector. An operational partnership is one where agreements are provisional and have to be renegotiated on short-term basis, while a strategic partnership is a more stable and extended agreement (Kiviniemi 2008, p. 362).

In our study, we focus on CSOs and volunteers that are locally based and operate at ‘street level’. To the extent they seek influence, it is on public practice in tangible interactions with refugees and public employees. From the data material we have identified three basic strategies to cope with this dilemma or balancing; first of all, a business-like strategy where the main focus is to build and maintain a professional relationship as a ‘social service provider’, seeking to influence public policy and practice through this relationship; secondly, a diplomatic position where CSOs take on the role of ‘mediator’ between municipalities and refugees; and finally, more blunt and direct addressing of the shortcommings vis-à-vis the municipalities. These strategies are not to be understood as formal or committed to paper, but rather as strategies that manifest themselves in practice and define the culture characterizing this specific type of CSO.

**Advocating in a service-oriented CSO**

All three types of strategies included in this typology involve the provision of social services, but for the strategy described in this section, service provision has a prominent position in comparison with the others. The organization that most distinctly matches, and makes use of, the ‘service-providing’ strategy has developed a service concept for assisting refugees with paperwork, and offers this service to municipalities other than the one that
is the primary collaborator and where the organization is located. This organization has close ties to the local government manifested by a formal partnership agreement. Their office is located in municipal buildings, and until recently a municipal representative was among the members of the executive committee.

They consider advocacy activities to be important and necessary but find that they should not be directed at public employees, because they are bureaucratic administrators and advocacy is conceived of as a political activity. Especially notable in reflections on advocacy, though, is the consistent coupling of advocacy activities with the importance of maintaining a good relationship with the municipality:

I find it positive as well as negative. I find it extremely important that someone questions whether these things are right. And in the voluntary sector you can do exactly that because there are no wages that hinder you from being negative. You are freer to do it there.... At the same time, I also think that you [advocating volunteers] really present a picture of the municipality to the citizens in an insanely negative way, which is not necessarily fair, because the social workers, they just follow legislation decided by the government. So, sometimes they are just portrayed as the evil ones. (Interview, Refugee Organization)

When reflecting on advocacy, this interviewee, who is a member of the paid staff, makes an eloquent distinction between the voluntary world and her position – even though she is employed in a voluntary organization herself. The issue of advocacy thereby becomes an activity that is important, but pertinent first and foremost to voluntary organizations other than the one she represents. The interviewee conceives of her own organization as not essentially voluntary but a mix of different sectorial logics in the collaborative
relationship with the municipality. This illustrates the hybrid character of the organizational environment of civil society and highlights the dilemmas that arise when an organization has to balance civil society logic with market or public administration logic.

The mixing of logics from diverse sectors seems to be inevitable – and maybe even desirable – if CSOs strive to be a social service-providing part of the welfare mix. Following these aspirations, however, apparently impedes advocacy activities of a more political character directly influencing public opinion or pressuring the government to alter practice or policy. The informants from the CSOs in our study all stated that they did not feel committed to pursuing advocacy activities, especially not in the traditional, politically-oriented fashion. This concerted renouncement, however, was related to quite disparate strategic arguments concerning both the relationship and positioning vis-à-vis the municipality and how the CSO volunteers perceived the most optimal way to advocate for the refugees:

So, we are not a political organization, and we have no intentions of becoming one. Our intention is to collaborate with the municipality. First of all, because of a simple interest in making our organization as visible as possible, ensuring our existence, when the municipality sees what a great job we are doing. But, strictly speaking, it is also a target to make access to the municipality as easy and as smooth as possible [for the refugees]. (...) So I really think our approach is that we are not the ones to be loud, noisy, and discontent. We want to collaborate and find common solutions that way… Not to say that the other stuff [advocacy] isn’t really important. (Interview, Refugee Organization)
The reflections above show that advocacy, in the confrontational political sense, is perceived as a somewhat negative attitude towards the municipality and the social workers employed there. Advocacy in this notion is therefore regarded as incommensurable with the purpose of establishing a good collaborative environment with municipalities. Hence, the rationale behind this apparent renouncement of one of the perceived core values of CSOs can be seen as a strategy aimed at pursuing and maximizing the total outcome of multiple objectives, using logics from the market and civil society sectors to achieve them. Furthermore, Onyx et al. (2010) have shown that organizations emphasize that advocacy strategies are predominantly shaped within the context of an organization’s relationship with the government, and that the sector should “contribute to mature, professional relationships with the government where they could develop influence” (ibid. 52 – original italics). Likewise, in the interviews we conducted, the interviewees denounced advocacy as a confrontational political activity but acknowledged the need and importance of advocacy incorporated into professional relationships with public employees in the municipality.

**Advocating as a mediating role between municipality and refugees**

Evers and Laville (2004) show that the third sector operates in an intermediate position between state, market, and civil society, drawing on and reflecting features from all three. According to Evers (1995), one of the characteristics of third sector organizations operating in this intermediate area is that they are themselves a mix of rationales and values, and he consequently labels them ‘mixes in the welfare mix’ (ibid. p. 171). Acknowledging this complex configuration of the setting calls for a nuanced and profound
analysis of the rationales and logics governing the strategies, decisions, and activities of these organizations.

The organization exemplifying this position in our study has both operational and strategic partnerships with the municipality. They operate from premises separate from government buildings. Besides the volunteers, they have a few paid staff members running day-to-day operations, and communication with public employees is close (first-name terms) and takes place on a regular basis. They have enduring formal business agreements with the municipality in the field of language training for refugees and have a monopoly-like position in this field. When it comes to receiving and integrating refugees, however, there are no long-term contractual agreements with the municipality, and several CSOs have offered the municipality services in this field.

This second kind of service-providing CSO in our typology is actually an illustration of this intermediate position between different sectors and the ways this position has an influence on organizational logic in relationship-building with government institutions by interconnecting strategic elements from the bureaucratic and civil society arenas:

There are volunteers who think that this is just so unfair, that refugees only have the amount of money they do and even have to pay their own rent out of this amount. So they show up at the mayor's office and scold wildly. (...) They really interfere in decisions and so forth. And things like that cause the social workers and municipalities to waste loads of time on things that are unnecessary. (Interview, Refugee Organization)
Some CSOs providing social services interpret and understand their role as mediators between the refugees and the governing system. One interviewee from an urban refugee organization that only has paid staff when funding allows it says:

We are like mediators or communicators, and we can also be a comforting shoulder, or a path into... like how can we get into this system, so that you [the refugee] access the system the right way in order to get what you want or what you are entitled to. (...) But I also think that it contributes to cultural education to say that we have to adhere to existing rules. Then we might concurrently fight a great battle to alter the rules. (Interview, Refugee Organization)

Redefining their role in this sense matches the expectations from the municipality of not being too confronting or compromising in their attitudes and activities as well as the market-oriented strategies of promoting the organization with the funding institution. The mediating role obviously defuses the most radical and confronting form of advocacy but still retains the objective of facilitating a path into the system and securing for the refugees the social services they are entitled to. Introducing and disseminating new models of service delivery like this is, according to Casey (2011), one of many diverse forms of advocacy activity.

As described previously, the intent of the organizations in this study was not so much to influence policy as to influence practice by introducing new models of social service – mostly one-on-one relational services. The way these models used mediation to influence practice was through providing refugees with tools to navigate the system and thereby be able to advocate their own cause in relation to the municipality.
During one of the interviews, a volunteer gave an example of how she perceived the role of mediating between refugees and the system. She claimed that many refugees feel intimidated by the fact that Danish authorities can actually remove children from their parents. According to Danish legislation, it is forbidden to slap children as part of their upbringing, but some refugees coming to Denmark find it natural to demonstrate authority by slapping. When they are told that upbringing in Denmark cannot involve physical punishment, they are bewildered and need guidance to adjust their usual practice:

Of course, they can’t slap their children. But they also need tools to handle if their children act inappropriately. It is this transition where…. What if the parents accidently slap their children in the beginning? What do we do then? Do we remove the children, or what are we going to do? So, you need an understanding of this period of transition …you need that. But the municipality doesn’t have much confidence when children are involved. Therefore, they [refugees] avoid being confronted by the municipality regarding the children. You know... 'Why should I do something that might result in my children being removed'? But over time more and more families know me or have heard of me and they know how I work – and I am being loyal in my work, I really am, loyal to Danish society as well as the families – and then more and more families contact me. (Interview, Refugee Organization)

While the public employees are compelled to adhere to the law, the volunteers take advantage of their intermediate position, balancing between loyalty to the law, society, and the refugees. Advocacy in this sense does not match the traditional meaning of advocacy as a confrontational political activity but operates by helping refugees navigate
through dilemmas and conflicts between the cultural and legal landscape, softening the legal edges, and providing an alternative social service model for the refugees that is infeasible to the public employees even if they find the legislation unjust. It is not about raising your voice to influence policy but about mediating between the system and citizens to ease the consequences of bureaucratic decisions which adhere to laws that seem unjust, thereby de facto altering the practice of social service.

The CSOs applying a ‘mediator strategy’ to activities of advocacy provide additional services in refugee care work, thereby expanding the services provided by the municipalities and engaging in “[a]dvocacy with gloves on” (Onyx et al 2010). These findings are consistent with previous findings that CSOs were supportive of advocacy activities but perceived the definition of advocacy differently to the researchers and expanded the category in a less confrontational direction (ibid.).

Street-level ‘watchdog activities’ in a service-delivering CSO
The final type of advocacy activities in service-providing CSOs is the one that has the greatest resemblance to the traditional definition of advocacy mentioned previously. However, in this case the influencing is not directed towards the institutional elite but towards street-level public employees.

The partnership with the municipality for this case example is purely operational (Kiviniemi 2008). The organization is partly funded by the municipality, but on a yearly basis and in relation to specific and delimited tasks. Even though this CSO is a local branch of the same national organization as the one described in the previous section, it is located in a smaller municipality with fewer refugees, and the refugees received are housed in geographically dispersed local communities. This organization has no paid staff; the group
of volunteers is consequently smaller, and communication and interaction with public employees is less frequent and more ad hoc. One of the challenges for the volunteers in communicating with public employees is the frequent replacement of public employees working with the refugees, but they do have some specific people that they turn to when they have specific questions or complaints:

And we do have quite a few complaints from refugees who feel that they have been caught in the system. We often call the municipality and then we also have certain employees we talk to. Partly because some of them are more ‘accessible’ than others. It will always be like that... And social indignation often grows in our group [laughs] because it is incredible what you have to do... So I certainly do understand that they [the refugees] sometimes get really frustrated.

(Interview, Refugee Organization)

As is the case for the previous examples, short-term funding makes the existence and operational capabilities of the organization insecure, and they express a wish to obtain prolonged agreements. This situation does not, however, eclipse the notion that they are first and foremost spokespersons and representatives for the refugees, and that this objective sometimes collides with the good relationship that they have – and wish to maintain – with the municipality. When controversies arise, it is essential for these volunteers to speak their mind to the government body in question and make it clear that they are an independent organization that makes decisions based on their own agenda and assessments. An informant from the rural refugee organization with no paid staff says:
So, of course we have some controversies with the municipality regarding specific people that we find they don’t treat all that well. (Interview, Refugee Organization)

Well, we just reply to them [the municipality] that we already have a list and that we have others that are in more need. And then they really can’t do much about it. Of course, they can forward a new request when they have been in contact with the family again. But apart from that... you know, we are an independent organization. So if they want to control then they will have to find someone they can control [laughs]. They can’t control us. (Interview, Refugee Organization)

Service provision and the maintenance of a good relationship with the municipality are not immaterial to this organization but are subordinated to the role of safeguarding the rights of the refugees. The prevailing logic in this case is a civil society logic organized according to non-profit and informal principles (as opposed to bureaucratic rules or market contracting). Highlighted values include autonomy, independence, and ‘common wellbeing’. This is not to say that these values are neglected in the other types of advocacy activities in service-providing CSOs, but they are at the forefront here. When safeguarding rights for their target group the means used is primarily ‘voice’, addressed to the public employees working with the integration of refugees:

So, we also think that we are kind of watchdogs in relation to the municipality and in relation to their [the refugees] rights as such. (Interview, Refugee Organization)
The provision of services is nonetheless an important component. Just like the former typologies, it is crucial that they balance the tasks of safeguarding and service provision.

As with the other types of advocacy, this type of CSO does not see itself as a political organization. When it comes to politics or policy, the opinion is that such matters should be dealt with at a higher level in the organization, or as one interviewee from the local office of a national refugee CSO states:

I think that if it starts resembling politics, then we have to talk about it at our board meetings. But we shouldn't talk about it in the larger group. (…) As soon as we reach that level, then we have to have an opinion about things that are larger than our purpose. I think that many of our members will find that it would be too much. (Interview, Refugee Organization)

This kind of understanding indicates an awareness of another typical CSO value: the legitimacy of the elected board to make decisions regarding political matters, and the fact that the legitimacy of the organization not only rests on the board or on successful cooperation with the municipality, but also on the values and opinions of members and the constituency.

Table 2

Discussion
CSO advocacy activities are recognized as vital and important by volunteer organizations as well as by public employees. However, in the collaborative effort between municipalities and CSOs to provide social services to refugees, more confrontational forms of advocacy seem to be perceived as inconvenient, both by the public employees, who find it compromising when volunteers publicly criticize their work, but also by volunteers who accept the premise that public employees are compelled to adhere to legislation. Hence,
the two parties agree that political activity is misplaced in the collaborative relationship, and that it should be addressed at a higher organizational and political level. In this sense, the denouncement of political activities can be seen as an implicit strategic decision by the organizations to enhance the chances of promoting their activities, ultimately securing the organization economically. Strategies of this kind, however, do not exclude advocacy activities. Instead, these activities are implemented in a manner that is customized and adjusted to other features of the organization, i.e. self-image, objectives, means, and relationship with the respective target group, members, constituency, and collaborators.

As mentioned, Kiviniemi (2008) distinguished between two types of CSOs, ‘service associations’ and ‘advocacy associations’, and reports that two-thirds of CSOs are ‘service associations’ (ibid., p. 362). Categorizations like these work as analytical simplifications, but thereby often concealing the intricate and entangled nature of social realities – the fact that categories intermix and interact, in this case that “[t]he advocacy operation is an indirect way to influence more broadly at different societal levels, while the service operation is a direct way to make influence usually in a specific situation.” (ibid.). When CSOs directly influence specific situations by the means we have shown in the analysis, this might as well add up to an indirect influence at a broad societal level. The fact that the CSOs denounce political activism or other, more confrontational forms of advocacy does not necessarily justify a conclusion that they do not engage in advocacy activities. Such a conclusion would depend on a fairly narrow conceptual definition of advocacy. Instead, we wish to propose a conceptualization of advocacy based on the way activities to attempt to influence policy and/or practice are perceived by the CSOs themselves and the ways they enact these attempts. Such an understanding of the concept would possibly reveal an “extensive repertoire of possible advocacy strategies and activities that can be used to

135
attempt to influence government policy and practice and so drive social change” (Casey 2011).

Our results offer insights to CSOs as well as public organizations operating in the field of refugee services. First and foremost, we think it is important that both sectors consider and evaluate the possible consequences of different forms of collaborative arrangements for advocacy practice and the legitimacy of CSOs.

Across differences in CSO settings and geographical location, there seems to be a unanimous and positive attitude toward the work and efforts of public employees, and ambitions to collaborate even more closely are preferably manifested in binding agreements between municipalities and volunteer organizations. Positive assessments of collaboration with municipalities exist concurrently with experiences of municipalities attempting to exert pressure on voluntary organizations to undertake additional tasks and to operate more as a social service provider than an interest group. Whether their reluctance to identify themselves as political organizations and engage in political work can be directly linked to pressure from the municipalities and the entanglement of the municipal role, as simultaneously important funding sources and collaborators, is, however, not clear from our data.

Such a relationship can be the source of much speculation; however, the renouncement of political activities could also be a consequence of the increasing degree of specialization and professionalization in CSOs. Our findings do reveal indications that elements of professionalization (paid staff), ‘close’ and regular organizational contact, closer communicational and geographical distance to the local government, and formal partnership agreements seem to influence the propensity to be confrontational towards the municipal collaborators. Quotes from volunteers stating that political activities are
more appropriate at higher levels of the organizations also support this argument. The point to be made here, however, is that abstaining from direct political involvement does not necessarily exclude activities of advocacy.

Cross-sector relations encompass the propensity to blur and confuse boundaries. Navigating this, local service-providing CSOs wield contextually customized strategies. The commercial-like strategy leads to a professionalized relationship, thereby securing access to the target group and possibly even a privileged position when the municipality needs counselling. This strategy, however, also entails the risk of tipping the balance of legitimization from the target group and constituency toward economic interests and funding sources. The mediating strategy utilizes the space in-between sectors to benefit from a position where they can more easily calibrate practice to a specific situation. Viewed from a CSO perspective, there is a risk that volunteers will gradually imitate the working methods and values of public professionals, and that some volunteers will experience an overload of contacts and information in their daily work. Watchdog activities are associated with more traditional advocacy and are perceived as a core value of CSOs. Such activities, however, also tend to be perceived as political lobbying, and hence discourage persons of different opinions from participating in voluntary work. 'Watchdog'-CSOs are therefore at greater risk of jeopardizing their legitimacy among the constituency and local population.

Representatives from the volunteer organizations in our study are acutely aware of the need to make clear demarcations between services perceived as a public sector responsibility and services that are appropriate to ask an individual volunteer to fulfill. CSOs engaging in activities of advocacy while also fulfilling the role of service provider
consequently have to balance their response to the hybrid character of their activities. They need to take account of legitimacy issues vis-à-vis the municipalities and, at the same time, legitimacy and loyalty to the target group, constituency, and cause. This delicate balancing applies to all three types of strategies even if the focus and balance points differ due to contextual variations.

In reflecting on the role of advocacy, the interviewees articulate this balancing as a case of being fair, on the one hand, to the public employees and their effort to administrate legislation, and on the other hand, critical toward shortcomings of the public administration. These reflections do not add up to conscious or clear-cut formulations of strategies but rather function as guiding principles or strategies for the street-level volunteers to navigate this chasm.

**Conclusion**
This study has responded to the call for studies of everyday practices of CSOs and thereby provided insight into the different strategies and logics that local organizational actors enact when trying to navigate competing demands in cross-sector collaboration (Pache and Santos 2013). Through studies of the daily routines and self-images of four local service-providing refugee organizations, we have analyzed how volunteers perceive their collaboration with public service professionals and understand the advocacy role of local voluntary organizations.

CSOs are often distinguished by their main activities and goals, such as ‘service associations’ and ‘advocacy associations’ (Kiviniemi 2008). Advocacy has been described as one of the essential characteristics of CSOs’ activities. In the literature, advocacy is generally defined as the deliberate objective of advancing a cause and influencing public
policy and practice or any other decisions of the institutional elite. In the literature on hybridity, it has been debated whether increased hybridity and collaboration between public and civil society sectors mute advocacy activities.

In our study we find that, on a local everyday level, volunteers from service-providing refugee organizations also engage in advocacy activities. Their approaches to advocacy on this level are, however, adjusted to the local and organizational context.

We identified three distinct types of strategies to balance issues of autonomy in the collaborative relationship with municipalities and simultaneously engage in advocacy activities. Firstly, a market-based strategy where the CSOs strive to deliver the services demanded through a professional relationship with the municipalities, whereby they aim at gaining influence and protecting the legal rights of refugees. Secondly, a strategy to operate as mediators between the refugees and the municipalities, negotiating and conciliating differences in understanding between the parties and utilizing this position to ease the consequences of bureaucratic decisions which adhere to laws that seem unjust to the volunteers. Finally, a ‘watchdog’ strategy that resembles the traditional advocacy definition but aims to influence the everyday practice of ‘street level’ volunteers and public employees working with refugees rather than the institutional elite.

The CSOs in our research did not identify themselves as political organizations and did not engage in direct or confrontational political activities. Refraining from political confrontational activities does not, however, mean that the organizations do not see it as an important task to engage in advocacy. Given the available data, it is not possible to conclude whether this is a case of not wanting to ‘bite the hand that feeds them’. We have shown, however, that CSOs collaborating with municipalities perceive the cooperation in positive terms and wish for even closer and more committed partnerships, even though
all CSOs have experiences with municipalities trying to influence the activities of the organization.

Our findings suggest that research into CSOs could be enriched by further studies of daily routines and practices among public service professionals and volunteers. In particular, this kind of research would benefit from cross-national studies aimed at exploring how CSOs and volunteers in different national contexts cope with hybridity and economic pressure, how they navigate a patchwork of disparate values and logics, and how this affects their understanding of mission, role, legitimacy, and advocacy in the interplay with public institutions.

References


Dansk Flygtningehjælp: Dansk Flygtninghjælps fortalerarbejde (Notat). Retrieved 12.01.2018 from [https://flygtning.dk/media/1143263/dansk-flygtningehjaelpsfortalerarbejde.pdf](https://flygtning.dk/media/1143263/dansk-flygtningehjaelpsfortalerarbejde.pdf)


### Table 1 Local CSOs in the study

<table>
<thead>
<tr>
<th>Organization</th>
<th>Established</th>
<th>Active volunteers</th>
<th>Paid staff members</th>
<th>Municipality</th>
<th>Number of interviews</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>2010</td>
<td>60-70</td>
<td>1</td>
<td>Urban</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>2006</td>
<td>70</td>
<td>6</td>
<td>Urban</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>2005</td>
<td>430</td>
<td>1</td>
<td>Urban</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>2007</td>
<td>95</td>
<td>0</td>
<td>Rural</td>
<td>3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Table 2 Typology of advocacy in service-providing refugee CSOs

<table>
<thead>
<tr>
<th>Three types of advocacy</th>
<th>Focus</th>
<th>Collaboration with the municipality</th>
<th>Advocacy activities</th>
<th>Legitimization rationale</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>‘Watchdog’ advocacy</td>
<td>Primarily the target group but also a professional relationship with the municipality</td>
<td>Operational</td>
<td>Actively confronting the municipality and public employees, and calls for attention when refugees are not treated according to their rights</td>
<td>Independence / autonomy / normative values</td>
</tr>
<tr>
<td>Mediator</td>
<td>Mixed between the target group and the municipality</td>
<td>Mix between operational and strategic</td>
<td>Negotiation or mediation between the government body and the constituency/target group</td>
<td>Cultural translation / negotiation / social integration / instrumental values</td>
</tr>
<tr>
<td>Service provider</td>
<td>Primarily the professional relationship with the municipality but also the target group</td>
<td>Strategic</td>
<td>Judicial/rule-based advocacy to secure the legal rights of the target group</td>
<td>Professionalism / accountability / efficiency / outcome values</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Artikel 3: ”Vi skal tænke gadekæret ind: Politik som meningsskabende praksis”
Artiklen er under fagfællesbedømmelse i tidsskriftet "Politica: Tidsskrift for politisk videnskab", AU og SDU.

"Vi skal tænke gadekæret ind": politik som meningsskabende praksis.

Michael Fehsenfeld, Ph.d. studerende.
Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC), Syddansk Universitet.

"Vi skal tænke gadekæret ind": politik som meningsskabende praksis.

Resume:
Det er efterhånden en udbredt opfattelse, at politik også er en fortolkningspraksis, som skaber og definerer en bestemt forståelse af den sociale verden, som mennesker bruger til at strukturere deres liv omkring. Men hvordan skabes sådanne forståelsesrammer? Og hvad betyder det for forståelsen af politik?

Denne artikel undersøger politiske diskurser omkring samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor med det formål at vise, hvordan retorikken afspejler en politisk vision – på tværs af partiskel - for en 'idealborger'. Teoretisk tages der udgangspunkt i politisk antropologis forståelse af politik som en vedvarende forhandling af og kamp om retten til at definere betydning. Politik er, i denne forståelse, rammesættende for måder at kategorisere og forstå den sociale verden og som sådan et redskab til at klassificere og regulere det sociale rum og de politiske subjekter.

Det empiriske materiale udgøres af 30 interviews med lokalpolitikere og forvaltningschefer fra fem danske kommuner. På baggrund af kritisk diskursanalyse viser artiklen, hvordan lokalpolitikere og embedsmænd søger at etablere en bestemt forståelse af borger-identitet og relationen mellem borger og det offentlige. Analysen viser,
hvorledes kulturelle symboler og fælles historiske metaforer tages i brug med henblik på at legitimere en specifik forståelse af idealborgeren og relationer mellem denne og velfærdsstaten.

**Introduktion**

Historisk set har der længe været et tæt samspil mellem den offentlige og den frivillige sektor, men i de seneste århier har der været en tiltagende politisk interesse for inddragelse af borgere og den frivillige sektor i udvikling og bevarelse af velfærdsfagmidset (Henriksen 2004). Interessen fra den offentlige sektor i velfærds-mix såsom 'samskabelse', offentlig-frivillige partnerskaber og andre hybride måder at producere velfærd på har været stærkt stigende (Henriksen, 2015; Evers og Laville, 2004).


Begrebet 'samskabelse' (eller på engelsk 'co-production') er oprindeligt opstået i forbindelse med involvering af borgere i produktionen af velfærdsydeler med det formål at styrke civilsamfundet og dets rolle i produktionen af velfærdsydeler (Ostrom, 2012). Flere forskere betoner imidlertid, at der er udbredt begrebslig forvirring i forhold til samskabelse, og at samskabelse kan referere til mange forskelligartede processer med meget varierende reel borgerinddragelse (Agger, 2015; Brandsen og Pestoff, 2006; Ewert og Evers,


Henriksen, Smith og Zimmer (2015) beskriver, hvordan regeringer på tværs af Europa, gennem politikker målrettet individuelle borgere, søger at fremme den frivillige 'ånd'
gennem individuel ansvarlighed. Resultatet af denne form for politisering er blandt andet "a re-valueization of volunteering as an individual (philanthropic) contribution to society, rather than a form of collective action or interest representation". I overensstemmelse hermed, er det blevet påpeget, at det tætte samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor risikerer at medføre; at frivillige organisationer overtager en 'systemrationalitet' (Boje, 2017) og en ‘managementlogik’ (Hustinx et al., 2015); at de frivillige organisationers traditionelle værdier og logikker dermed udvandes (Ilcan og Basok, 2004; Hustinx, 2014); at frivillige organisationer bliver afhængige af, og dermed mindre tilbøjelige til at kritisere, offentlige institutioner (Craig et al., 2004; Casey og Dalton, 2006); at de forvandles fra fortalerorganisationer til serviceproducenter (Boje, 2017), og at professionaliseringen af det frivillige arbejde indsnævrer grænserne for borgernes demokratiske indflydelse (ibid.).

Fra et 'governmentality' perspektiv argumenterer Hodgeson (2004) for, at statens politiske bestræbelser på at 'konstruere' et civilsamfund som den kan Samarbejde med, er et middel til at kontrollere civilsamfundssektoren.

Hensigten med denne artikel er ikke at bidrage til den 'statsfobi' som Foucaultinspirerede forskere og governmentality-analysen, jævnfør Dean og Villadsen (2012), har etableret. Hensigten er derimod at undersøge, hvordan politik, udover at handle om fastsættelse og fordeling af værdier med gyldighed for et samfund (Rasmussen, 1971), fungerer som en meningsskabende praksis (Hodgson og Irving, 2007). Med det menes, hvordan politik og politisk retorik forbinder sociale og kulturelle fænomener til hinanden for derigennem af skabe nye forståelsesrammer. "A policy finds expressions through sequences of events; it creates new social and semantic spaces, new sets of relations, new political subjects and

Der er ikke megen forskning, som beskæftiger sig med forståelse af, hvordan den politiske interesse for samskabelse og frivillighed skaber rammerne for nye forståelser af relationen mellem borgere og det offentlige. Formålet med denne artikel er derfor at belyse politiske forståelser og italesættelser af borgerens rolle i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor og, hvordan legitimering af sådanne italesættelser foregår.

**Metode og teoretisk forankring**

tilhørende kommune. I analysen er citater derfor angivet således at de fem kommuner er nummereret (1-5), citater fra politikere er markeret med (P) og citater fra de ledende embedsmænd er markeret med (E). Denne fremgangsmåde er valgt så det er muligt at skelne kilderne fra hinanden uden at kunne identificere dem. Dette er gjort både af datasikkerheds årsager samt af diskretions årsager. Rent analytisk er der dog også en pointe i, at det er informantens position, som træder frem, og ikke fx den enkelte politiker. Som det vil fremgå af analysen er udsagnene repræsentative for den politiske diskurs mere end de repræsenterer et givent politisk-ideologisk synspunkt eller en given kommune.

Politik anskues i denne sammenhæng som en meningsskabende praksis, som øver indflydelse på andre praksisser og, ikkemindst, har social og kulturel betydning, som rækker ud over de områder, som den politiske videnskab normalt beskæftiger sig med. I den henseende forstår politik i denne sammenhæng som en 'social teknologi' (Johncke, Svendsen og Whyte, 2004), hvor den politiske retorik er med til at forme de kategorier, vi som mennesker bruger til at skabe mening, og navigere i den sociale verden. Politikken er, iflg. Shore, Wright og Però (2011), redskaber til at klassificere og regulere det sociale rum og de politiske subjekter, og er dermed et fundamentalt organiserende princip for samfundet som tilbyder måder at konceptualisere og symbolisere de sociale relationer som mennesker strukturerer deres liv omkring. Det betyder at det politiske felt producerer, og byder sig til med, klassificerende redskaber til at forstå og udtrykke den sociale verden "or, if you like, principles of di- vision" (Bourdieu, 1991).
Politiske diskurser er givetvis ikke den eneste faktor, som strukturer folks virkelighed, men diskurser tilbyder specifikke, konsistente og genkendelige måder at opfatte verden på, som samtidig afgrænser alternative fortolkninger af verden. Desuden findes der ikke kun én politisk diskurs men derimod adskillige diskurser og ’moddiskurser’, som kæmper om at definere legitime opfattelser af verden (Bourdieu og Wacquant, 1992). Legitimeringen af diskurser afhænger af diskursens evne til at skabe relationer mellem subjekter og objekter. Analysen af politiske udlægninger af den sociale virkelighed, skal altså undersøge ”the way fragments of culture and society are brought into new alignments with each other to create new social and semantic terrains” (Shore og Wright, 1997).


Indenfor kvalitativ forskning opfattes interviewet som en metode til at generere data, hvor forskeren selv er aktivt involveret i fremstillingen af data (Kvale, 1994). I diskursanalyse derimod, opfattes interviewet oftest som data ford i analyseobjektet er en præ-konstrueret
'tekst', som dog kan omfatte mange empiriske kilder lige fra breve, over billede og observationer til kvalitative interview (Cruickchank, 2012; Fairclough, 2016). Når en diskursanalytisk tilgang, i denne sammenhæng, kan retfærdiggøres er det på baggrund af, for det første, at langt størstedelen af interviewene ikke er foretaget af forfatteren selv, hvilket betyder, at forfatteren ikke har været aktivt deltagende i generering af data, og at interview kan betragtes som præ-konstruerede analyseobjekter. For det andet at emnet for interviewene ikke var sammenfaldende med emnet for herværende analyse, hvilket betyder, at informanterne selv relaterede emnet for interviewene – frivillighed - med emnet for denne analyse - forståelser af borgerbegrebet. Den diskursanalytiske tilgang til 'egne' interview kombineret med politiske dokumenter indeholder dog også den fordel, at analysen kan åbne op for undersøgelse af konkrete eksempler på, hvordan mening tilskrives fænomener i den diskursive praksis (Sheperd, 2015).

I kritisk diskursanalyse fokuseres der særligt på tre centrale diskursive funktioner. For det første konstruktionen af sociale identiteter, herunder repræsentationen af sociale identiteter og politiske subjekter. For det andet konstruktionen af sociale relationer mellem positioner inden for et givet felt. For det tredje systematisering og (re-) produktion af viden om den sociale verden i form af konsistente og meningsfulde beskrivelser. Denne sidste funktion beskæftiger sig med, hvordan tekster navngiver og forklarer verden ved at forbinde elementer fra forskellige felter og derved skabe sammenhængende diskursive kæder (Fairclough, 1992). Fairclough ser altså diskurs som en praksis, der ikke kun repræsenterer verden, men som navngiver og konstruerer verden ved at navngive og kategorisere identiteter, positionere identiteterne i nye relationer og
systematisere viden, så den sociale verden fremstår sammenhængende og meningsfuld (ibid.).


**Analyse: Politiske forestillinger om en ideal-borger og ”glæden ved at gøre noget”**.

Diskursernes tre hovedfunktioner, som de er beskrevet ovenfor, burde ideelt set analyseres sideløbende. I virkeligheden er processerne tæt sammenvævede og gensidigt afhængige på den måde, at identiteter og sociale relationer konstrueres på baggrund af opfattelser af verden og subjekters placering og rolle i denne samt relationer mellem subjekterne. For at tydeliggøre pointerne og processernes karakter vil jeg imidlertid behandle de tre funktioner separat. Efterfølgende vil jeg, i diskussionen, søge at samle trådene og give et samlet overblik over processerne.
Den forkælede borger

I interviewene reflekterer politikere og embedsmænd over, hvad frivillighed er, og hvordan relationen mellem den kommunale velfærdsproduktion og de frivillige organisationer bør være. Her skitserer de henholdsvis en borgertype som, efter deres opfattelse, ikke bidrager optimalt til velferdssamfundet, og en borger som kan betegnes som 'idealborgeren'. Hvad der er interessant i denne sammenhæng, er imidlertid, at den negativt definerede borgeridentitet i interviewene beskrives i nutidsform, eller som en udvikling der er i gang hen imod denne borgertype, mens den positive definition af borgeren formuleres som et normativt imperativ. Brugen af sådanne dikotomier gjorde sig gældende i alle de fem undersøgte kommuner og hos såvel politikere som embedsmænd. En embedsmand mente, at borgerne simpelthen var ved at blive 'forkælede':

"Og den udfordring, vi har nu (…), nu bruger jeg et rigtig grimt ord, jeg synes faktisk, vi er ved at få sådan nogle borgere, der bliver meget forkælede, der skal næsten ingenting til, så går der en klage til vores borgmester.” (Interview Kommune 3 – E)

Forkælelse er et begreb, der som oftest bruges i forbindelse med børn, som er blevet forvænnet, og der er flere af de interviewede politikere og embedsmænd, der giver udtryk for den holdning, at det offentlige har vænnet borgerne til et for højt serviceniveau. Som det antydes i citatet ovenfor, opleves denne borgertype som en 'udfordring' for det kommunale system. Nogle af de interviewede er mere konkrete i forhold til, hvilke former for udfordringer de mener, at denne borger skaber i forhold til at kunne bevare eller videreudvikle velfærdsydelserne. En embedsmand mener, at der er en direkte
sammenhæng mellem den ’forkælede’ borgertype og kommunens udfordringer med at få økonomien til at hænge sammen:

”En af årsagerne til, at vores forsørgelsesudgifter de løber løbsk, det er fordi, der er kommet det her mindset ind, at det er faktisk min …. altså jeg kan faktisk …., altså er det min løn. Jeg kan leve af mine overførelser, og det kan jeg gøre de næste 30 år – det er min løn. Og det mindset folk de har fået.” (Interview Kommune 4, E)

Denne opfattelse af borgeren, som forkælet og unødt klagede, og med en holdning til velfærdsydelser som en legitim måde at forsørge sig selv på, forbindes i citatet direkte til kommunernes problemer med at få budgetterne til at hænge sammen. Borgernes ’mindset’ transformeres, med koblingen til den kommunale økonomi, fra at være et individuelt etisk anliggende til at være et samfundsanliggende. Klagede adfærd og det at modtage overførselsindkomst kategoriseres således som uansvarlig og forkælet adfærd.

At udpege bestemte handle- eller tænkemåder som årsag til specifikke samfundsproblemer er én måde at anspore til afstandstagen fra bestemte måder at tænke eller handle på. En anden måde er gennem brugen af tungt værdiladede begreber, som der er udbredt konsensus om enten at værdsætte eller at finde upassende. Særlig kratfuld bliver denne form for argumentation, når den stilles overfor sit positive modstykke og sat ind i en fortælling om en ’kamp’ mellem de to udgaver af samfundssind, som denne politiker fra en af de mindre kommuner formulerer det:

”jeg tror, at det er en reel bekymring for, at egoismen vil vinde. Altså vi har haft den der bølge med ’mig selv nok’…. Og argumentet, mod den
Der bølge, det er jo at sige, nej, du er ikke dig selv nok. Fællesskabet kan være stærkt.” (Interview Kommune 5 – P)

Der er næppe mange i Danmark, som vil bekende sig til egoismen og slå et slag for, at egoismen i virkeligheden burde vinde. At stille begreber som 'egoisme' og 'fællesskabet' overfor hinanden, og desuden sætte dem i relation til en kampmetafor har den funktion, at man udelukker eventuelle andre positioner.

Brugen af modsatrettede begrebspar, som vist i citatuddragene ovenfor, svarer til Kosseleck's teori om 'assymetriske modbegreber'. Hvis vi, jf. Kosseleck, betrætter begreberne som arena for den semantiske kamp, som i sidste ende handler om at indtage positionen med definitionsret til at begrebsliggøre fx kollektive identiteter og politiske subjekter, er den assymetriske klassifikation at betrækte som et virkemiddel i denne kamp. De 'assymetriske modbegreber' fungerer således afgrænsende og definerende for det semantiske felt, og fremstiller alternative positioner som illegitime. Hvem ønsker fx at forsvare en position, som beskrives gennem begreber som 'egoisme' og 'forkælet'? Den assymetriske klassifikation skaber således en 'dem-øs' relation i begrebsforståelsen. Der er de forkælede/egoistiske borgere, og så er der fællesskabet og 'idealborgeren'.

**Idealborgeren: 'glæden ved at gøre noget'**

Et afgørende element af kritisk diskursanalyse handler om 'intertekstualitet' (Fairclough, 1992, p. 101 ff.). 'Intertekstualitet' beskriver den måde, tekster 'kommunikerer' med hinanden og danner kæder af tekst, som relaterer til hinanden gennem parafrasering. Når forskellige genrer, aktiviteter, diskurser eller stile kommunikerer med hinanden og konstituerer bestemte artikulationsformer, er der tale om 'inter-diskursivitet' (Fairclough,
2016, p. 90). I interviewene med politikere og embedsmænd kan man se, hvordan faste vendinger og begreber fra transnationale, nationale og lokale policy dokumenter går igen i måder at anskue ’bidealorgeren’. Det ‘assymetriske modbegreb’ til den ’forkæledede borger’ konstrueres som den aktive, nyttige og ansvarsbevidste borger, først i de politiske dokumenter og siden i interviewene. I de politiske dokumenter relateres den ansvarlige borger direkte til engagement i frivillighed og samfundsnytte:

"Den enkelte borger kan gennem frivilligt arbejde tilegne sig sociale færdigheder, spille en nyttig rolle og integrere sig i samfundet.” (EU-kommisionen, 2011)

"Gennem frivillige indsatser og frivilligt engagement tager den enkelte et personligt ansvar, der kommer hele samfundet til gode og giver active medborgere.” (Regeringen 2017)

Det frivillige arbejde skal, i denne forbindelse, forstås som en form for borgerpligt, som den ansvarlige borger påtager sig for at være til nytte i et bredere samfundsperspektiv.

I interviewene til denne undersøgelse reproduceres koblingen mellem den ansvarlige borger, frivilligt engagement og forståelse af frivilligt arbejde som en forpligtelse i forhold til et velfungerende samfund. Udover denne kobling modstilles den ’ansvarlige borger’ også med opfattelsen af borgernes samfundssind, som det er i dag:

"Så jeg tænker, at frivillige, det er civilsamfundet. Og hvad er det egentlig vi er som civile mennesker. Medborgerskab er også et andet ord. Men som medborger har man også et ansvar. Til at være med til at samfundet kan fortsætte. Det tænker jeg er det frivillige. Vi er alle sammen borgere, som har nogle forpligtelser og ansvar for, at samfundet
skal fungere. Og det er det jeg tror, i vores velfærdssystem har det ligesom været sådan, at staten kommer og tager over. Og det er måske det, man skal prøve at vende om, og sige, velfærdsstat betyder ikke, at det så er staten, der hele tiden skal være der. Vi har også et medborgerskab og et ansvar som medborgere.” (Interview Kommune 1 – E)

Som det fremgår af citatet ovenfor, sættes der lighedstegn mellem den ’samfundsansvarlige borger’ og det frivillige engagement, og i denne kobling parafraseres mange af de begreber og termer, som anvendes i de politiske dokumenter til at beskrive den ’ideale’ borgertype. Beskrivelsen af ‘ideal-borgeren’ formuleres og kontrasteres altså til dets ’assymetriske modbegreb’ gennem en kritik af de forventninger, borgerne i dag har til velfærdsstaten. Det interessante er, at det i denne sammenhæng fremstilles på en måde, så de karaktertræk, der associeres med ’idealborgeren’, tilskrives noget alment menneskeligt – det vi er som civile mennesker - som imidlertid er eroderet gennem interaktion med velfærdsstaten og dennes tendens til at ’tage over’. En politiker fra en af de andre kommuner anlægger et lignende synspunkt:

"Det at du kan bidrage til at understøtte og få del i at tage ansvar for, glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som ligger i vores natur som mennesker.

(Interview Kommune 4 – P)

Det betyder for det første, at artikulationen af ’idealborgeren’ sættes udenfor kritik og diskussion, fordi det ikke alene beskrives som en positiv attribut, men som noget der ligger dybt i menneskets natur, og i fald empiriske observationer skulle give anledning til en
anden opfattelse, vil der kunne henvises til statens paternalistiske behandling af borgerne. For det andet betyder det, for borgerne, at ansvarlighed og ’samfundssind’ skal forstås som en bestemt måde at handle og tænke på – at undlade at forvente for meget af staten og at deltage i frivilligt arbejde, hvis man som borger ønsker at bevare en selvopfattelse af at være tro mod den menneskelige natur. Til sidst betyder det også, at ’frivillighed’ tillægges en aura af noget naturligt og altruistisk, mens staten associeres med systemtænkning og paternalisme. Henriksen (2015) beskriver, i overensstemmelse hermed, hvordan nuværende diskurser omkring samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor har en tendens til at fokusere på problemer ved den offentlige indsats (government failure) og overse problemer og risici ved de frivillige indsatser (voluntary failure).

De to første af ovennævnte punkter vil jeg vende tilbage til i et senere afsnit. Det tredje punkt har imidlertid betydning for den måde, den diskursive konstruktion af ’idealborgeren’ knytter sig an til en forestilling om, hvordan relationen mellem ’idealborgeren’ og det offentlige skal udvikles i fremtiden. En politiker fra en af de mindre kommuner antyder i interviewet, hvordan kommunen skal finde ud af at integrere og tilpasse sig til ideen om, at vi som borgere af natur ønsker at gøre ting selv, og derved give plads til ’idealborgerens’ naturgivne ønske om at engagere sig i frivilligt arbejde omkring udvikling og levering af velfærdsydelser:

”Jamen det siger selvfølgelig, at vi skal udnytte – ikke udnytte dem på den måde - men at vi har et samfund, der er bygget op omkring det frivillige. Så jeg tænker, at …., det ligger så dybt i os alle sammen, tror jeg, at vi er et samfund, der er vant til at gøre nogle ting selv og være en del af det der. Så derfor er det også et spørgsmål om, hvordan vi …
altså hvordan vi som kommune, kan finde ud af at finde nogle ting, hvor
de kan hjælpe os.” (Interview Kommune 2, P)

Parallelt med den diskursive konstruktion af en ‘idealborger’ præsenteres altså også en forestilling om rekonstruktion af relationer mellem borgere og det offentlige, hvor kommunen i højere grad skal indtage en rolle som facilitator i forhold til mange af de serviceydelser, som borgerne efterspørger.

Relationen mellem borgere og kommune: ‘kommunen er jo et fællesskab i sig selv’

I 2017 nedsatte Børne- og Socialministeren en taskforce, som havde til opgave at ”komme med anbefalinger til videre udvikling af samarbejdet mellem det offentlige og det frivillige”. Denne opgave ligger i naturlig forlængelse af flere regeringers bestræbelser på at skabe tættere bånd mellem den frivillige og den offentlige sektor, som igen afspejler en mere global tendens i retning af at inddrage borgere og civilsamfund i produktionen af velfærdsydelser:

“Engaging citizens and the third sector (i.e. non-profit organisations) as partners in the production and delivery of services allows for a shift in power between service providers and users. This challenges existing organisational values and practices in the public sector, and has real implications for accountability. Preparing public sector staff for new professional roles – as advisers rather than producers – requires developing new knowledge and skills, and covering costs for training and change management.” (OECD, 2011)

Citat fra OECD afspejler et fokus på de mangler og udfordringer, der ligger i offentlig organisation og praksis i forhold til at Samarbejde med borgere og frivillige organisationer og anviser en fremtidig rolle for de offentligt ansatte som rådgivere fremfor velfærdsproducarter.
I kølvandet på de nationale og transnationale politikker har mange kommuner udarbejdet lokale politikker og strategier for at fremme samarbejdet mellem kommune og borgere. Disse lokale politikker reproducerer mange af ideerne og formuleringerne fra de nationale politikker. Samtidig formuleres der, i de lokale politiker og strategier, en ide om, hvordan relationen mellem borgeren – det vil sige ’ideal-borgeren’ – og det kommunale tænkes. Det formuleres her som et opgør med den traditionelle skelnen mellem kommune og civilsamfund, system og borger, producent og modtager:


Dermed udviskes skelnen mellem kommune og borgere – vi er sammen om at udvikle og fremtidssikre velfærden. (…) For at imødekomme og indfri fremtidens velfærdsamfund så kræver det også markant anderledes handling. Det kræver nye relationer mellem borger, bruger og kommune.” (Odense Kommune, 2011)

De politiske dokumenter afspejler således et ønske om at forandre relationerne mellem det offentlige og borgere. At bryde med den hidtidige opfattelse af det offentlige som ’systemet’, der leverer serviceydelser til passive borgere. Der ligger, ifølge citatet fra OECD, en mulighed for et skifte i magtrelationen mellem service producent og service modtager, når civilsamfundet deltager i udvikling og produktion af velfærdsydelserne – det der ofte går under betegnelsen ’Co-production’, og som på dansk ofte oversættes med ’samskabelse’.
I interviewene med politikere og embedsmænd foretaget i forbindelse med denne undersøgelse reproduceres ideen fra de politiske dokumenter om et brud med de traditionelle grænser og en relation mellem kommunerne og borgerne, hvor der ikke skelnes mellem ’system’ og ’borger’:

"Jamen jeg har jo en overbevisning om, at de to ting kan man ikke i dag og slet ikke i fremtiden dele op. Selvfølgelig er der nogle opgaver, som er rent myndighed, og de skal altid ligge i en kommune…. Så jeg ser helt klart tilknytning af de to – civilsamfundet og af kommunen.”
(Interview Kommune 3– P)


Som det fremgår af OECD citatet ovenfor betyder transformeringen af relationen mellem det offentlige og borgeren, at eksisterende organisatoriske værdier og praksisser i det offentlige udfordres og, at offentlige ansatte såvel som borgere skal forberede sig på nye roller. OECD foreslår i den forbindelse, at offentlige ansatte skal ’omskoles’ til at være rådgivere fremfor producenter af velfærdsydelserne. Denne tanke går igen i de kommunale interview til denne undersøgelse:

"men det kan være hjælp til et eller anden mindre ting, man lige har brug for at kunne komme videre, at vi skal måske mere være lidt den der konsulentrolle.” (Interview Kommune 2 - P)
"Og det er der, hvor jeg ser den der midtbane – vi kan have en eller anden koordinerende rolle …eller facilitere mødet eller hvad ved jeg.”

(Interview Kommune 3 – E)

Både i de politiske dokumenter samt i interviewene er strategier eller overvejelser om, hvordan man sikrer, at samarbejdet mellem system og borger fører til reel indflydelse dog fraværende. I tråd med den definitionsmæssige variation af begrebet ’samskabelse’ fylder de konkrete anvisninger af, hvordan samarbejdet skal styrkes, og hvad det betyder, at kommunen skal bestræbe sig på at udfylde en konsulentrolle, meget lidt. I stedet refereres der blot til, at forandringerne kræver, at både borgere og kommunalt ansatte må indtage nye roller i samarbejdet. De kommunalt ansatte skal fungere som en form for ’konsulenter’ og facilitere udviklingen af velfærdsydelser. Borgerne rolle i samarbejdet består først og fremmest i, at de skal tage et personligt ansvar, jf. ’idealborgeren’, og derudover at de skal ændre deres opfattelse af kommunen fra at være en serviceleverandør til at være et fællesskab:

"det tror jeg er en tilbagevending. Altså …., det var den med fællesskabet. At …. som jeg også har prøvet at italesætte, altså at kommunen er jo et fællesskab i sig selv, og den bevidsthed var vi som borgere kommet alt for langt fra. (interview kommune 4 P)

Det er altså ideen om kommunen som et fællesskab, der foreslås som drivkraft for etableringen af de ’nye’ relationer mellem borgere og system. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt ideerne om et brud med de traditionelle grænsen også sigter på at udvide den demokratiske proces, eller om de blot henviser til at involvere borgerne mere i produktion af velfærd? Nylige undersøgelser har vist, at det konkrete samarbejde mellem kommunerne og civilsamfundet primært handler om opgaveløsning og i mindre omfang om udvikling og planlægning af velfærden (Ibsen og Levinsen, 2017). Som beskrevet ovenfor hævder OECD at samarbejdet mellem det offentlige
og civilsamfundet indeholder en mulighed for et skifte i magtrelationerne. For at dette skal kunne realiseres er det imidlertid vigtigt, at borgerne ikke alene får til opgave at levere velfærdsydelser, men også involveres i udvikling og planlægning af disse, ellers er sandsynligheden for mere demokratisk udvikling lille.

**legitimering af politiske visioner: 'Vi skal tænke gadekæret ind'**


I interviewene med politikere og embedsmænd skabes der sådanne kæder af sammenhæng ved brug af kulturelle symboler og henvisninger til fælles historiske og sociale forhold. Gennem metaforer som ’naboskab’, ’sognerådet’ og ’gadekæret’ fremstilles borgernes involvering i
produktionen af velfærd som noget oprindeligt og dermed noget, det moderne fællesskab har ’glemt’ (alle fremhævninger i følgende citater er forfatterens):

”…det er måske at finde tilbage til noget, der var engang også – det her med, at man lige går ind med mad til naboen eller sådan …. Det kan jeg huske fra min barndom, at man kom hjem fra ferie til et tomt køleskab, så var der tit en nabo, som lige havde købt en spegepølse og en leverpostej og en pakke rugbrød og en liter mælk…..Så jeg ser det her som en bevægelse i retning af at genopdage naboskabet.” (Interview Kommune 4, P)

”Men det der er vigtigt, det er, at vi går tilbage til, om jeg så må sige, sognerådet, altså at … hvor vi er gensidige ansvarlige for at det her fungerer, og fungerer godt.” (Interview Kommune 5, P)

”Vi skal tænke gadekæret ind, altså i overført betydning. Der hvor jeg lever, der hvor jeg bor, det lokalsamfund som du er en del af. Den nabo som du nogen gange har glemt at snakke med…. Det fællesskab der er der.” (Interview Kommune 4, P)

denne forestilling om et landsbyfællesskab, ’der var engang’, der skal være skabelon for den nye relation mellem kommunen og borgerne og danne fundament for genopfindelsen af det oprindelige fællesskab:

”..vi er lidt tilbage i, at …., og det kan være, det lyder forkert, men at skulle genopfinde kommune i ordets oprindelige betydning af fællesskab.” (Interview Kommune 3, E)


”…glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som ligger i vores natur som mennesker.

(Interview Kommune 4 – P)
**Diskussion**


Den diskursive organisering af samfundet gennem kategorier har konkret betydning, fordi distribuering af samfundets resurser baseres på disse kollektive identiteter. I denne sammenhæng kan man koble diskursen til spørgsmålet om, hvordan fremtidens velfærdsjunktur skal indrettes institutionelt, og hvilken type borgere der tillægges positive værdier, og hvordan relationen mellem borgere og det offentlige skal ændres inden for denne institutionelle organisering. Til dette formål artikuleres en ny borgeridentitet, som lægger vægt på borgerøres aktive deltagelse og personlige ansvar, som forventes at indtage en ny rolle i forhold til produktionen af velfærd. Visionen om en ’ny’ borger og dennes relation til det offentlige. Den diskursive fremstilling tilskrives mening ved at forbinde den med fælles sociale,
kulturelle og historiske symboler som ordner og systematiserer det foreslåede verdensbillede gennem henvisning til begreber som den menneskelig natur, og fællesskabets oprindelig betydning.

Ideerne om borgerinddragelse og samskabelse indeholder både en opgavebaseret dimension, hvor borgerne bidrager til produktion af offentlig velfærd, og en ideologisk dimension om øget demokratisering og borgerindflydelse. En survey blandt kommunale topchefer viser, at langt de fleste tillægger den demokratiserende effekt og forholdet mellem borgere og kommune størst værdi (Ibsen og Espersen, 2016). Ifølge Boje (2017) bliver de frivillige civile organisationer i dag overladt flere velfærdsopgaver, men udførelse af disse er på forhånd defineret og struktureret af de offentlige myndigheder og sandsynligvis også 'kontraktliggjort'. Det betyder, at det civile samfund i ”stigende grad involveres i den velfærdsstatslige rationalitet” (ibid. 97). Der er stor forskel på, om den aktive borger gennem deltagelse blot bidrager til at ”udfylde de på forhånd fastlagte rammer for sociale handlinger” (ibid.), eller om den aktive deltagelse indebærer at stille krav, kræve retfærdighed og bryde med eksisterende normer, praksisser og hierarkier.


Litteratur


https://doi.org/10.1787/9789264118843-en


8. Sammenfatning og diskussion

"If the responsibilities of the individual are again at the heart of the welfare debate so is the ‘informal welfare’ of kinship, family and community and the expectation that voluntary agencies can do more." (Kidd, 2002, p. 339).


Når borgere og organisationer samarbejder med kommuner, foregår der konstant forhandlinger og forskydninger i forhold til konkrete måder at samarbejde på og forståelsen af centrale begreber, hvad intentioner og mål for samarbejdet er, hvilke værdier det skal tillægges, og hvordan man legitimerer samarbejdet. Den offentlige regulering af feltet kan iværksætte initiativer, som fastsætter nogle objektive rammer for samarbejdet, men den kan ikke determinere feltet, hverken når den ønsker at fremme eller hæmme samarbejdet. Feltet defineres af styrkeforholdet imellem de respektive positioner, som har hvert deres synspunkt på, hvordan den sociale virkelighed i feltet skal opfattes, og gennem hvilke begreber den skal betegnes. Det er disse positioner og deres kamp for at definere centrale begreber, relationer og praksisser, de tre artikler analyserer.

Særligt på det sociale område er der en voksende politisk interesse for at samarbejde med de frivillige organisationer. Artikel 2 handler om, hvordan de frivillige flygtningeorganisationer forsøger at balancere hensynet til organisationens oprindelige kerneværdier, forventninger og krav fra de nye samarbejdspartnere. Den hybride organisationsform indebærer organisatoriske udfordringer i forhold til traditionelle forståelser af de frivillige organisationer og deres rolle som fortalere for partikulære (ofte svage) grupper. Flere nyere undersøgelser har vist, at de frivillige sociale organisationer undlader at kritisere offentlige myndigheder af frygt for at miste den økonomiske støtte.
Det er et udtryk for effekterne af den symbolske kamp i feltet, hvor de offentlige myndigheder har en interesse i, at samspillet opfattes som et ligeværdigt og ansvarligt samspil, hvor organisationerne tager ansvar for at levere serviceydelser på baggrund af den kommunale forståelse af ydelsernes karakter. Som en konsekvens indsnævres rammerne for forståelsen af organisationernes rolle som fortalere for de svageste. Den hybride organisationsform giver dog også mulighed for at navigere strategisk i forhold til samarbejdet med kommunerne. Nogle organisationer finder en mulighed i at positionere sig som professionelle samarbejdspartnere og påvirke den kommunale praksis igennem en tilnærmelse til de kommunale krav. Andre positionerer sig som medierende imellem kommunen og flygtningene og varetager flygtningenes interesser ved at fungere som ‘oversættende’ mellemled imellem de to parter. Andre igen finder, at de varetager flygtningenes interesser bedst ved at positionere sig i opposition til kommunens forsøg på at definere samarbejdets karakter. Fælles for de forskellige strategiske dispositioner er, at de markerer en positionering i feltet i forhold til at definere samarbejdets karakter og organisationernes rolle og kerneværdier.

Hvor de to forrige artikler tog udgangspunkt i det konkrete samspil og den symbolske kamp, som den udspiller sig i forhandlingen om forståelseskategorier og konstruktionen af mening i praksis, tager den sidste artikel udgangspunkt i den symbolske kamp, som den udspilles på det diskursive niveau. Artiklen viser, hvordan frivillighed redefineres gennem konstruktionen af symbolske forbindelser til fragmenter af kollektive sociale og kulturelle værdier. Herigennem knyttes forståelsen af frivillighed til en vision om ideal-borgeren. Frivillighed sættes ind i en forståelsesramme, hvor det for det første skal opfattes som en del af individets deltagelse i civilsamfundet og for det andet som en del af det at udvise
samfundssind, ansvarlighed og aktivt medborgerskab. En forvaltningsleder definerede frivillighed på denne måde:

"Så jeg tænker, at frivillige, det er civilsamfundet. Og hvad er det egentlig, vi er som civile mennesker. Medborgerskab er også et andet ord. Men som medborger har man også et ansvar. Til at være med til, at samfundet kan fortsætte. Det tænker jeg, er det frivillige."

(Fehsenfeld & Ibsen, 2016, Interview med Kommunal forvaltningsleder)

Forståelsen af frivillighed knyttes til de symbolske systemer med det formål at skabe relationer imellem subjekter, institutioner og fænomener (Shore et al., 2011). Borgeren, kommunen og frivillighed repræsenteres som implicerende hinanden, som en enhed, hvor den ene implicerer den anden. Det er et fællesskab, hvor borgeren er resursen, kommunen den facilitierende institution, og frivilligheden er midlet til, at “samfundet kan fortsætte”.

Legitimeringen af denne repræsentation af den sociale verden sker igennem interdiskursive kæder (Fairclough, 2016) til fælles kulturelle og sociale referencepunkter (gadekæret, sognerådet, fællesskabet). På den måde naturaliseres denne optik på den sociale verden og alternative synspunkter udgrænses som unaturlige, eftersom denne repræsentation tager udgangspunkt i det naturlige.

De tre artikler belyser således den symbolske magtkamp om legitime repræsentationer af samspillet imellem de to sektorer fra forskellige positioner. I artikel 1 og 2 er det blevet vist, at lokale borgere og frivillige organisationer ikke er passive subjekter for politisk og økonomisk regulering af feltet, men tager aktivt del i kampen om at definere forståelseskategorier og legitime udlægninger af den sociale virkelighed. Samspillet
imellem de to sektorer indebærer nye muligheder såvel som nye udfordringer. Den overvejende udlægning af samspillet synes at fokusere på mulighederne, mens der sjældnere er fokus på udfordringerne, eksempelvis i form af, hvordan samspillet skal forstås i relation til udvikling af velfærden, om frivillighed skal opfattes som idealborgerens udøvelse af samfundspligt eller som kollektivt definerede og organiserede handlinger, om det er naturligt at frivillige organisationer bidrager til kommunale opgaver og lignende forståelser af frivillighedens rolle.

**Afrunding**


Afhandlingen har vist, at nærheden i samspillet imellem den offentlige og frivillige sektor historisk set har varieret, og at disse variationer blandt andet har været båret af diakrone udviklinger inden for forståelsen af velfærd og af offentlige styringsregimer. Den frivillige sektor er således på en og samme gang udviklet i tæt relation til den moderne stat, men også uafhængig heraf. De seneste årtier har disse udviklinger ført til et fornyet fokus på den frivillige sektors rolle som serviceleverandør inden for velfærdsproduktion. Kommunerne har stor interesse i at samarbejde med frivillige, men i den frivillige sektor er det ikke alle, som deler opfattelsen af, at sektoren har en naturlig opgave i at bidrage til
kommunernes opgave med at yde velfærdsservice. Der er altså både historisk og aktuelt forskellige interessepositioner, som søger at definere relationen imellem den offentlige og frivillige sektor. På overfalden handler denne kamp om at fastsætte muligheder, begrænsninger, betingelser og risici ved samarbejde de to sektorer imellem. På den baggrund handler debatten ofte om, hvorvidt inddragelsen af borgere og frivillige styrker eller undergraver demokratiet, om den frivillige sektor skal være vagthunde eller komplementere de kommunale løsninger, om der i virkeligheden er tale om billig arbejdskraft og besparelser på velfærden, eller om samarbejdet medfører mere innovative løsninger.


Samspillet imellem den offentlige og frivillige sektor repræsenteres ofte gennem en konsensusorienteret forståelsesramme. Det gælder både, når frivilligheds- og civilsamfundspolitikker tager udgangspunkt i, at den enkelte frivillige og de frivillige foreningers interesser er sammenfaldende med fællesskabet og det offentliges, og når implementeringen af politikker tager udgangspunkt i teorien om social kapital og antager, at deltagelse i sig selv skaber solidaritet og demokratisk engagement, fordi vi dybest set har fælles værdier og interesser. Denne forståelse overser, at selv den brobyggende forståelse af social kapital kan have anti-demokratiske formål og konsekvenser og at deltagelse i eksempelvis foreninger og udvikling af lokalområder også handler om varetagelse af partikulære interesser. Det betyder ikke, at individer og grupper ikke kan udvikle netværk, tillid og demokratisk engagement i sådanne sammenhænge, men det er
ikke en mekanisk funktion af deltagelsen. Fordi individer og grupper ikke lever deres liv efter analytisk konstruerede teorier, bliver vi nødt til at kontekstualisere, fremfor at dekontekstualisere, forståelsen af de mekanismer, der kan virke befordringsvende for udviklingen af solidaritet og sammenhængskraft. Når borgere deltager som frivillige i udvikling af lokalområder og modsætter sig de kommunale forståelseskategorier i forhold til proces, ejerskab og legitimering, er det et udtryk for den symbolske kamp om retten til at definere opfattelsen af den sociale verden. Når frivillige organisationer samarbejder med kommunen om sociale services på flygtningemrådet og positionerer sig strategisk i forhold til at balancere værdier og legitimering i forhold til samarbejdet, er det også en måde at navigere i en virkelighed, hvor forståelsen af begreber som frivillighed og velfærd er på forhandlingsbordet.

Empirien i afhandlingen viser, at såvel frivillige som kommunalt ansatte, embedsmænd og politikere har en praksis-forståelse af, at samspillet også er en kamp om positioner inden for feltet. Det er en kamp, som både udspiller sig i konkret praksis, når borgere, organisationer og kommuner forhandler om meningen med samarbejdet og på et diskursivt niveau om definitioner af de forståelseskategorier, vi opfatter velfærd, frivillighed, kommune etc. igennem. Det er således ikke tilfældigt, når flere kommuner udarbejder civilsamfunds- og medborgerskabs-politikker, og det er ikke tilfældigt, at disse beskriver kommunen som et fællesskab.

I gennemgangen af begrebsforståelser og centrale analytiske temaer blev det også vist, at den videnskabelige tilgang også har tendens til at repræsentere frivilligheden i en normativ og konsensusorienteret forståelse. Det gælder, når social kapital udlægges

For Putnam er det et konsensusorienteret begreb og for Bourdieu et konfliktorienteret begreb, eller som Mouritsen formulerer sin kritik af Putnams forståelse af civilsamfundet: “The final problem with Putnam’s civil society is its neglect of the existence and value of conflict. (...) The lack of politics in civil society reflects a tendency to ignore structural conflicts of interest” (2003, p. 662). Denne spænding har desuden analogier til den politiske retorik, som ønsker at konstruere en forståelse af frivillighed og den ansvarlige borger baseret på en konsensusfortælling om det store fællesskab.

Det har gennem årtier været et politisk mål at fremme en frivillighedskultur, som fusionerer frivillighed med et ansvarligt og aktivt civilsamfund og øger samspillet imellem den offentlige og frivillige sektor. Kulturelle systemer er imidlertid funderet i mange forskelligartede, og nogle gange modsatrettede, forhold. De historiske relationer imellem de to sektorer sætter sig kulturelle spor, økonomisk og politisk regulering har betydning for udviklingen af en kultur, og det konkrete samspil imellem sektorerne udvikler kulturelle særtræk. Men kultur er samtidig strukturerende for praksis, når kommuner og frivillige samarbejder, ligesom praksis strukturerer de kulturelle systemer, og symbolske diskursive systemer kan strukturere vores måde at opfatte kulturelle og sociale fragmenter i nye sammenhænge. Kulturelle forandringer er derfor sjældent entydige, og
kontinuitet er derfor ofte indlejret i forandring: “There remain the distinctive differences, the cultural differences” (Sahlins, 1994).
Litteratur


Universitet Retrieved from Odense: https://www.sdu.dk/da/om_sdu/institutter_centre/c_isc/forskningsprojekter/samspil/publikationer


194


Mathiesen, A. (2002). *Sociologiske feltanalyser: om at anvende Bordieus feltbegreb i historisk konkrete analyser af velfærdsinstitutionernes og velfærdsarbejdernes sammensatte sammenhænge* (08) Roskilde:


Bilag 1: Casebeskrivelser

Borgerinddragelse i udvikling af lokalområder
(Empiri fra denne case indgår i artikel 1 sammen med empiri fra Faxe Kommune)
I Odense Kommune har der i en årrække været forsøg med at øge og styrke lokale initiativer og stærke naboskaber i lokalområdet bl.a. i form af borgerstyret budgettering. Formålet med forsøgene er at fremme aktivt medborgerskab, styrke fællesskabet i lokalområdet og øge den demokratiske forståelse og deltagelse (Odense Kommune 2016) og pengene bevilliges fra Odense Kommunes 'Forstadspulje'.
Undersøgelsen af 'borgerstyret budgettering’ i Skibhuskvarteret har fokus på, hvordan aktivt medborgerskab vokser, dels når kommunen er aktivt opsøgende, og dels når initiativerne fra start er mere lokalt forankrede? Hvad der af de respektive parter opleves som betydningsfuldt og/eller problematisk i samspillet mellem det kommunale og civilsamfundet, og hvordan forskelle i opfattelser har betydning for samspillet. Herunder vil forskellige forståelde af centrale begreber som 'aktivt medborgerskab' og 'borgerinddragelse' også være et fokusområde.

Interviews samt observationer:
• Interview af 5 frivillige 'aktive borgere' (initiativtagere/bestyrelsesmedlemmer af Skibhusforum samt lønnet medarbejder i Bolbro).
• Interview med 3 kommunale medarbejdere (ansvarlige for processen med 'borgerstyret budgettering)
• Deltagelse i opstartsøjde og stiftende generalforsamling for 'Skibhusforum'.
• Deltagelse i 'Skibhus festival' x 2 med afstemning om fordeling af de borgerstyrede budgetter.

Frivillighed på flygtningeområdet
(Empiri fra denne case indgår i artikel 2 sammen med empiri fra Faaborg-Midtfyn Kommune)
I Odense Kommune er ansvaret for integrationsindsatsen placeret under Beskæftigelses- og socialforvaltningen i afdelingen for 'Jobområdet’. Udførelsen af de dele af integrationsprogrammet som omhandler introduktion til lokalområdet er overgivet til forskellige frivillige foreninger herunder Frivillignet (som hører under Dansk Flygtningehjælp) og foreningen '2-timer-om-ugen'. Frivillignet har haft en partnerskabsaftale med Odense Kommune siden 2013 og '2-timer-om-ugen’ har indgået partnerskabsaftale med kommunen i 2016. Begge frivillige foreninger har lønnede koordinatorer, som varetager

Foreninger som arbejdede med flygtninge og integration blev inviteret til et opstartsmøde hvor de kunne fortælle kommunen og hinanden hvad de havde af tilbud til nye borgere. Det er tanken at de kommunale sagsbehandlere skal blive mere bevidste om, hvilke tilbud der findes i civilsamfundet og at foreningerne skal opnå viden om, hvordan de kan indgå samarbejder med kommunen. På sigt er det planen, at kommunen skal trække sig tilbage som drivende kraft. Netværket arbejder i øjeblikket på at etablere en årligt tilbagevendende Bazar, hvor de nye borgere kan møde forskellige frivillige foreninger og evt. blive tilknyttet en frivillig/forening alt efter ønske og behov.

Undersøgelse har særligt fulgt processen omkring det nye ’Modtagenetværk’ og den fokuserede indsats fra Center for Civilsamfund. Center for Civilsamfund har af byrådet i Odense fået til opgave at understøtte de forvaltningernes samarbejde med civilsamfundet i såkaldte ’Fokuserede indsatser’. Bazar-projektet var det første af disse fokuserede indsatser.

Interviews samt observationer:
- Interview med 4 fagprofessionelle (3 interviews).
- Interview med kommunal afdelingsleder.
- Interview med 5 repræsentanter (heraf 3 lønnede og 2 frivillige) for 3 frivilligorganisationer, (Frivillignet, ’2 timer om ugen’ og Den Åbne Rådgivning)
- Deltagelse i kommunalt evalueringsmøde omkring ’fokuseret indsats’
- Deltagelse i kommunalt ’Økonomimøde’ om forankring af indsatsen omkring Bazaar-projekt og modtagernetværk.
- Deltagelse i dialogmøde mellem sagsbehandlere og frivillige.
- Deltagelse i opstartmøde for ’Modtagenetværket’ samt to efterfølgende møder
- Deltagelse i Workshop med deltagelse af Odense Kommune og frivillige organisationer.
- Deltagelse i Bazaar.

Frivillighed i det boligsocial arbejde
(Empiri fra denne case indgår i artikel 3 sammen med empiri indsamlet af Professor Bjarne Ibsen)

Formålet med casen var at undersøge ’Forudsætningerne for det frivillige arbejde i almene boligområder i Aarhus’. Projektet blev udført som et delprojekt under undersøgelsen af ’Samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor’. Undersøgelsen omfattede tre delundersøgelser, som fokuserede på; opfattelser og forståelser af frivillighed; kortlægning af frivillighed og foreningsliv i boligområderne samt; en spørgeskemaundersøgelse blandt foreninger og kommunale institutioner i boligområderne. Formålet var at få en forståelse af, hvordan de nye politikker, strategier og begreber omkring frivillighed ville influere på villkårene for at drive frivilligt arbejde i de udsatte boligområder. Undersøgelsen beskæftigede sig derfor med to niveauer: et diskursivt og et konkret niveau. Det diskursive niveau skulle belyse forståelser, opfattelser og holdninger til frivillighed og tilknyttede begreber som medborgerskab, civilsamfund, samskabelse, etc. Det konkrete niveau blevesty, gennem
kvantitative og kvalitative undersøgelser, omfanget af frivillighed og samarbejdet med det kommunale samt holdninger dertil.

Interviews samt observationer:
- Interview med 6 ledende embedsmænd/forvaltningschefer.
- Interview med sekretariatsleder for 'Medbørgerskabspolitikken' i Aarhus.
- Interview med Sekretariatsleder for 'udsatte boligområder' under borgermesterforvaltningen.
- Interview med 7 kommunale medarbejdere (frivillikonsulenter, Foreningskonsulenter, FU-ledere).
- Interview med 7 boligsociale medarbejdere.
- Interview med leder af frivilligcenter.
- Interview med 3 foreningsrepræsentanter.
- Interview med to projektledere for projekt VIA-Dem (VIA-University).
- Deltagelse i adskillelige arrangementer, eksempelvis Samvirkemøder, VIA-Dem opstart og efterfølgende arrangementer, boligsociale arrangementer, kommunale møder etc.

Home-Start Odense
(Empiri fra denne case indgår ikke eksplicit i artiklerne, men anvendes implicit i empirien til kappen og i analysen til rapporten 'Kort fortalt: Frivilligt socialt arbejde – Autonomi og afhængighed')


Home Start oplever i stigende omfang at kommunale medarbejdere henviser familier til dem, og det skal undersøges hvordan såvel de fagprofessionelle som Home-start og de frivillige oplever dette samspil, som formelt set ikke er et samspil?
**Interviews samt observationer:**
- Interview af 3 kommunalt ansatte (Sagsbehandler, Sundhedsplejerske, familiebehandler)
- Interview af Projektkoordinator samt projektleder ved ’Home-start’.
- Interview af landsdækkende Udviklingsmedarbejder og koordinator.
- Interview af bestyrelsesformand.
- Fokusgruppeinterview af henholdsvis ’nye’ og ’gamle’ frivillige (i alt 7 frivillige)
- Deltagelse i Home Start opstartskursus for frivillige.
- Deltagelse i ’Dialogmøde mellem Odense Kommune og de sociale foreninger’.

Det var besværligt at finde fagprofessionelle som synes de havde et grundlag at udtale sig om samarbejdet med Home Start. Både den kommunale kontaktperson og organisationen

**Madguiderne – Odense Kommune**
(Empiri fra denne case indgår ikke eksplicit i artiklerne, men anvendes implicit i empirien til kappen og i analysen til rapporten ’Kort Fortalt: Frie frivillige i kommunen’)

Madguiderne er et forebyggende sundhedsprojekt, hvor frivillige tager ud til borgere i Odense Kommune og tilbyder vejledning og hjælp til livsstilsændringer. Der var i 2017 ca. 20 madguider, som forestod forløbene, hvor private borgere får vejledning gennem ca. 4 timers vejledning i private hjem. Borgerne henvises til projektet gennem læge, sagsbehandler eller sundhedsplejerske, eller søger selv om at få tilknyttet en madguide. De frivillige madguider deltager i et uddannelsesforløb, som strækker sig over seks uger, og modtager sparring fra en kommunal koordinator.

Selvom Odense Kommune har en politik om ikke selv at etablere og organisere frivillige indsatser på områder, hvor det er muligt at engagere foreninger i de kommunale indsatser, er de frivillige madguider organiseret under Sundhedscenteret i Odense Kommune. Når sundhedscenteret alligevel har valgt selv at organisere de frivillige i ’Madguiderne’, er det, ifølge eget udsagn, blandt andet på baggrund af erfaringer med, at det er svært at etablere bæredygtige samarbejder om frivillige indsatser med fx patientforeningerne.

Madguiderne startede oprindeligt som et projekt finansieret gennem satspuljemidler, men er siden overgået til kommunale driftsmidler. Der opleves ikke problemer med at få tilgang af frivillige, men projektet har dog, efter eget udsagn, ikke været god nok til at finde en fast forankring i Odense Kommune. Samtidig oplever projektet, at henvendelser i stigende grad vedrører borgere med alvorlige sociale problematikker, som ligger udenfor de frivilliges faglige kompetencer. Der er et ønske fra projektledelsen om samarbejde med en frivilligorganisation, som kan stå for at matche frivillige og borgere, mens kommunen fortsat vil stå for uddannelsen af madguider. Det har dog endnu ikke været muligt at få en sådan aftale i stand.

**Interviews samt observationer:**
- Interview af 2 kommunale ansatte (Konsulent og projektmedarbejder)
- Interview af 3 frivillige madguider (2 interview foretaget af praktikant)
Forening for aktiviteter for udviklingshæmmede

(Empiri fra denne case indgår ikke eksplicit i artiklerne, men anvendes implicit i empirien til kappen)


Det særlige ved denne case er, at den kan give viden om kommunens tilgang til frivilligt initierte aktiviteter. Odense Kommunes civilsamfundsstrategi lægger vægt på, at kommunen skal blive bedre til at 'åbne dørene’ for aktiviteter og projekter, som er initieret af civilsamfundet, og at kommunen skal søge en faciliterende rolle i forhold til sådanne aktiviteter. Dette casestudie skal i særlig grad belyse, hvordan en kommunal forvaltning evner at gribe sådanne aktiviteter, og hvilke processer i det kommunale system, der kan være fremmende og hæmmende for en sådan proces.

Interviews samt observationer:
- Interview med 4 frivillige (hjælpere i IT-cafe samt besøgsven).
- Interview med 2 Fagprofessionelle.
- Interview med initiativtager til projekt 'frivilligambassadører’.
- Interview med initiativtager og to deltagere i forbindelse med 'Team-U-frivillig’.
- Fokusgruppeinterview med 5 kommunale ledere om deres samarbejde med 'Team-U-frivillig’.
- Deltagelse i IT-cafe.
- Deltagelse i opstartsmøde omkring projekt Frivilligambassadører samt efterfølgende møder hvor initiativtagerne planlægger og koordinerer.
**Bilag 2: Tabeloversigt over empiri**

Tabellen nedenfor er en oversigt over den empiri som er indsamlet og ligger til grund for analyserne i de tre artikler samt afhandlingen. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at empirien for de enkelte artikler ikke er sammenfaldende med herværende oversigt. I artikel 1 indgår der, udover empiri fra Case 3, empiri indsamlet af kolleger i Faxe kommune. I artikel 2 indgår der, udover empiri fra case 2, empiri indsamlet af kolleger i Faaborg Midtfyn. Og artikel tre er, udover empiri fra Case 1, baseret på 25 interview med politikere og embedsmænd foretaget af min forskningsleder og vejleder i 4 forskellige kommuner. Denne empiri er ikke medtaget i oversigten nedenfor. Oversigten redegør altså alene for empiri jeg selv har indsamlet.

Den empiri som ikke direkte indgår i artiklerne eller afhandlingen har, for det første, været med til at danne en overordnet forståelse af feltet, og indgår derfor implicit i analyserne og, for det andet, danner den øvrige empiri grundlag for flere delrapporter udarbejdet i forbindelse med undersøgelsen.

Når jeg, i afhandlingen, og nedenfor, henviser til samlet empiri udgøre den af 52 interview som inkluderer 73 informanter samt 24+ observationer. I den samlede opgørelse har jeg udeladt 7 interview med bolig sociale medarbejdere udført i forbindelse med undersøgelsen af Case 1. Årsagen er, at disse interview ikke indgår i nogen analyse ud over den konkrete delrapport, og det giver derfor et mere retvisende billede at udelade disse interview.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Case</th>
<th>Informanter</th>
<th>Empiri</th>
<th>Sted</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1) Frivillighed i det boligsociale arbejde</td>
<td>Ledende embedsmænd Kommunale medarbejdere Frivillige (foreningsrepræsentanter, Borgere m.fl)</td>
<td>5 interview (6 personer) 7 interview (9 personer) 5 interview (6 personer) 10+ observationer og deltagelse i møder, arrangementer etc.</td>
<td>Århus</td>
</tr>
<tr>
<td>2) Samspillet på flygtningeområdet</td>
<td>Kommunale ledere og medarbejdere Frivillige: Lønnede medarbejdere og frivillige</td>
<td>4 interview (5 personer) 5 interview 6 observationer ved møder og arrangementer</td>
<td>Odense</td>
</tr>
<tr>
<td>3) Borgerinddragelse i udvikling af lokalområder</td>
<td>Kommunale medarbejdere</td>
<td>3 interview</td>
<td>Odense</td>
</tr>
<tr>
<td>Frivillige og borgere</td>
<td>4 interview (5 personer)</td>
<td>4 observationer ved møder og arrangementer</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 4) 'HOME-Start': Familiehjælp til pressede familier | kommunal medarbejdere | 3 interview | Odense |
| Frivillige, og organisationsrepræsentanter | 5 interview (12 personer) | 2 deltagerobservationer |

| 5) Frivillige Madguider | Kommunale medarbejdere | 2 interview | Odense |
| Frivillige | 3 interview | Ingen observationer |

| 6) Frivillige aktiviteter for udviklingshæmmede | Kommunale medarbejdere | 3 interview (8 personer) | Odense |
| Frivillige | 3 interview (6 personer) | 2 observationer |

| I alt: | Kommunale Frivillige organisationer/borgere | 27 interview (36 personer) |
| | 25 interview (37 personer) | 52 interview (73 personer) |
| | 24+ observationer. | |
Bilag 3: Eksempel på interviewguide

**Interviewguide E.T.**

Vil du starte med at beskrive Organisationen og de indsatser i udfører for / i samarbejde med Odense Kommune? → Hvordan er Organisationen startet?

**Samarbejdet med Odense Kommune:**

1. Kan du beskrive rammerne for samarbejdet med Odense Kommune?  
   a. Hvilke opgaver er der samarbejde om? Hvordan foregår samarbejdet? Er der samarbejde mellem de frivillige og kommunen eller foregår det gennem koordinatoren?
2. Hvordan startede samarbejdet?
3. Hvordan er indholdet i indsatserne blevet vedtaget/etableret (har der været dialog med OK om indholdet?)
4. Er der løbende dialog med OK om forløbet → Hvordan foregår denne dialog/hvad indeholder dialogen? →
5. Hvilke forvaltninger i Odense Kommune er der etableret samarbejde med?
6. Hvor ofte er der konkrete møder med OK?
7. Hvordan betyder det for Organisationen at samarbejdet er formaliseret gennem en samarbejdsaftale?

1. Har Frivillignet ønsker til samarbejdet: Indenfor hvilket område (økonomisk, koordinering, praktisk, ansvar, etc.) Mere/mindre? Tættere/løsere? Hvordan kunne samarbejdet med OK blive bedre?

Udarbejder i en årlig statusbeskrivelse til Odense Kommune? → er det evt. muligt at vi kan få adgang til disse statusbeskrivelser? (jv. Partnerskabsaftalen)

**Finansiering:**

1. Er der en økonomisk aftale med Odense Kommune?  
   a. Har Organisationen ønsker til det økonomiske samarbejde med OK?
2. Hvilke andre samarbejdspartnere har Organisationen?
3. Hvilke andre finansieringskilder har i?
4. Er det nemt at finde finansiering?
5. Hvordan er jeres budget sat sammen? (Administration/aktiviteter/kompetenceudvikling/PR etc.) → Adgang til budget??

De frivilliges rolle:

2. Hvor mange frivillige har Organisationen (i Odense Kommune)?
3. Hvordan er den frivillige indsats struktureret / Koordineret?
4. Hvordan rekrutterer Organisationen frivillige?
   a. Hvilke forudsætninger kræves for at kunne være frivillig i Organisationen?
   b. Hvad er en ’god’ frivillig?
   c. Er det svært at rekruttere frivillige?
5. Tilbydes de frivillige kompetenceudvikling og/eller supervision?
6. Hvordan sikres både de frivillige og brugerne at støtten er faglig forsvarlig?
7. Hvor lang tid er jeres frivillige typisk active? Ved i evt. hvorfor de typisk stopper?
8. Hvad er den største udfordring for Organisationen?

Frivillighedens rolle:

1. Hvorfor er der behov for et initiativ som jeres?
2. Hvilken rolle så du helst – som et idealbillede – at frivilligheden kunne indtage?
3. Kan de frivillige foreninger komme for langt ind i det kommunale ’maskinrum’ i forhold til at varetage kerneopgaver for velfærdsamfundet?

NB:
- Der er nedsat en følgegruppe (jf. Partnerskabsaftalen) som mødes hvert halve år. Kan vi få lov at deltage i de møder?
- Adgang til skriftligt materiale om Organisationen og samarbejdet med OK?
- Adgang til BLIS-afrapportering?
Bilag 4: Eksempel på NVivo kodning
Emne: Decision on your manuscript #VOLU-D-18-00112R2
Dato: tirsdag den 22. januar 2019 kl. 16.19.49 Centraleuropæisk normaltid
Fra: em.volu.0.60c4b2.2d19c0f0e@editorialmanager.com på vegne af VOLUNTAS (VOLU)
Til: Michael Fehsenfeld

Dear Mr. Fehsenfeld:

I am pleased to inform you that your manuscript, “Taking care of the refugees - Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees” has been accepted for publication in VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.

Please remember to quote the manuscript number, VOLU-D-18-00112R2, whenever inquiring about your manuscript.

Thank you.

Congratulations and best regards,
Ruth Simsa and Taco Brandsen
Editors - in - Chief
VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations

Recipients of this email are registered users within the Editorial Manager database for this journal. We will keep your information on file to use in the process of submitting, evaluating and publishing a manuscript. For more information on how we use your personal details please see our privacy policy at https://www.springernature.com/production-privacy-policy. If you no longer wish to receive messages from this journal or you have questions regarding database management, please email our publication office, stating the journal name(s) and your email address(es):
PublicationOfficeSPS@springernature.com

In compliance with data protection regulations, please contact the publication office if you would like to have your personal information removed from the database.