



Bjarne Ibsen og Helle Hygum Espersen

Kommunernes samarbejde med civile aktører

Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte

Kommunernes samarbejde med civile aktører – Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7 488-886-4

Projekt: 10995

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Danske kommuner og civilsamfundet har igennem skiftende regeringer og politiske strømninger altid haft et gensidigt afhængighedsforhold. Man kan ikke forstå staten (og kommunerne) uden civilsamfundet eller civilsamfundet uden staten.

I de senere år har relationen mellem kommunerne og civilsamfundet bevæget sig fra en helt overvejende parallel relation til en i højere grad fælles praksis. Kommunerne og civilsamfundet eksperimenterer med nye "samskabelses"- og interaktionsformer i forskellige konfigurationer. Forventningerne til de nye samarbejder er store, men vi ved endnu ikke særlig meget om omfanget og karakteren af kommunernes samarbejde med civilsamfundet, hvordan forskellige samarbejdsformer fungerer, eller hvilke former for samarbejder der skaber hvilke værdier, hvad enten værdien er social, demokratisk, økonomisk, innovativ, kvalitetsmæssig eller effektiv i forhold til specifikke problemstillinger.

I denne undersøgelse er KORA og Center for Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet gået sammen om at undersøge, hvorfor, med hvem, om hvad og med hvilket oplevet udbytte danske kommuner samarbejder med civile aktører. Undersøgelsens respondenter er fag- og forvaltningschefer i alle 98 kommuner, og med undersøgelsen skaber vi for første gang et systematisk indblik i omfanget og karakteren af de nye samarbejder i og omkring danske kommuner på tværs af forvaltningsområder.

Undersøgelsen er løbende blevet kvalificeret af en følgegruppe bestående af nøgleinteressenter på området. Dette for at sikre, at undersøgelsen både er relevant, anvendelsesorienteret og vidensbaseret. Det er vores ambition, at kommunale såvel som civile aktører kan bruge undersøgelsen til at reflektere over udviklingen af samarbejder. Følgegruppen har bestået af:

- Terkel Andersen, sekretariatsleder, Frivilligrådet
- Jacob Møller, chefkonsulent, Kommunernes Landsforening
- Lars Rasmussen, senior- og socialdirektør, Kolding kommune
- Dorte Nørregaard Gotthardsen, udviklingsleder, Center for Frivilligt Socialt Arbejde
- Birgit Stechmann, chefkonsulent, FOA, og Ole Jensen, fagpolitisk konsulent, FOA
- Johs Bertelsen, tidl. formand, Frivilligt Forum
- Casper Bo Danøe, sekretariatsleder, FriSe – Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark
- Linda Lundgaard Andersen, professor, Center for Socialt Entreprenørskab, RUC
- Lars Skov Henriksen, professor, Institut for Sociologi og Socialt arbejde, AAU.

Vi takker for løbende input, kommentarer og dialog om både undersøgelsens udformning og resultater.

Undersøgelsen har også fået opbakning fra Kommunaldirektørforeningen. Vi takker for interessen, og vi takker især de mange fag- og forvaltningschefer og kommunaldirektører rundt omkring i landets kommuner, der har brugt deres tid på at svare på vores spørgeskema og hjælpe os med at skaffe de rigtige kontaktoplysninger på respondenter.

Sidst men ikke mindst takker vi for givtige kommentarer og forslag til forbedringer af rapporten fra to eksterne læsere.

Helle Hygum Espersen og Bjarne Ibsen
September 2016

Indhold

Resumé	6
1 Indledning	10
1.1 Voksende politisk interesse for samarbejde med civilsamfundet	10
1.2 Den historiske relation mellem civilsamfundet og staten	13
1.3 Forskellige samarbejdsformer og samarbejdsmodeller	15
1.4 Andre undersøgelser	20
1.5 Rapportens indhold og læsevejledning	22
2 Metode og analysestrategi	24
2.1 Metode	24
2.2 Analysestrategi	26
3 Politikker, strategier, viden og inspiration	29
3.1 Overordnede politikker og strategier	29
3.2 Politikker og strategier på de forskellige fagområder	30
3.3 Inspirationen til udvikling af samarbejdet med civile aktører	32
4 Hvad samarbejdes der om og med hvem?	34
4.1 Nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år	34
4.2 Hvor mange samarbejder?	34
4.3 Hvem samarbejdes der med?	35
4.4 Hvor ofte går samarbejdet med civile aktører på tværs af forvaltninger i kommunen?	39
4.5 Problemstillinger, målgrupper og samarbejdspartnere	40
4.5.1 Sundhed og forebyggelse	40
4.5.2 Socialområdet	41
4.5.3 Skole og uddannelse	42
4.5.4 Kultur og fritid	43
4.5.5 Beskæftigelse og arbejdsmarked	44
4.5.6 Teknik og miljø	45
4.5.7 Ledelse og strategi	46
4.5.8 Borgerservice	47
4.5.9 Opsummering af konkrete samarbejder	47
5 Forvaltningen og udviklingen af samarbejdet med civile aktører	49
5.1 Hvem har ansvaret for udviklingen og etableringen af samarbejde med civile aktører?	49
5.2 Hvordan igangsættes forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører typisk?	50
5.3 Er samarbejdet med civile aktører formaliseret?	52
5.4 Hvordan understøtter kommunerne samarbejdet med civile aktører?	53
5.5 Hvordan måles eller evalueres værdien og udbyttet af samarbejdet?	54

6	Værdien af samarbejdet med civile aktører	58
6.1	Vurderinger af begrundelser for et samarbejde mellem kommuner og civile aktører	58
6.2	Vurderingen af (det eksisterende) samarbejde mellem kommunen og civile aktører	60
6.3	Forholdet mellem forventninger og erfaringer.....	62
6.4	Vurderinger af udfordringer og barrierer for samarbejder med civile aktører	65
7	Sammenfatning	69
7.1	Politik og strategi	69
7.2	Det konkrete samarbejde	69
7.3	Forvaltningen og udviklingen af samarbejdet	70
7.4	Vurderinger af begrundelser for et samarbejde mellem kommuner og civile aktører	71
7.5	Udfordringer ved og barrierer for samarbejdet	73
7.6	Forskelle mellem kommunetyper	73
7.7	Forskelle mellem fagområder	75
7.7.1	Sundhed og forebyggelse.....	75
7.7.2	Kultur og fritid	76
7.7.3	Socialområdet	77
7.7.4	Skole- og uddannelsesområdet.....	77
7.7.5	Arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet.....	78
7.7.6	Teknik og miljø	78
7.7.7	Ledelse og strategi	79
8	Afslutning og perspektivering.....	80
	Litteratur	84
Bilag 1	Svarprocent fordelt på kommuner	87

Resumé

Kommunernes voksende fokus på samarbejde med civile aktører og borgere rummer forventninger om merværdi af social, kvalitetsmæssig, effektmæssig, innovativ, økonomisk og demokratisk karakter. Da der endnu ikke findes særlig meget dansk viden om samarbejdernes konkrete organisering, indhold og udbytte, har vi med denne undersøgelse spurgt alle 98 kommuners fag- og forvaltningschefer, hvorfor, om hvad, med hvem, og med hvilket vurderet udbytte deres fagområder samarbejder med civilsamfundet. Der er fokus på samarbejder om opgaver, problemstillinger og emner, hvor relationen mellem kommunen og de civile aktører er andet og mere, end at kommunen understøtter med økonomi, giver adgang til kommunale faciliteter og yder rådgivning. Vi var interesserede i at få viden om, hvordan "samskabelsesdagsordenen" i kommunerne udfolder sig – set fra kommunernes vinkel – og ikke i hverken tilskudsrelationer, leverandøraftaler eller almindelige demokratiske høringsprocesser, hvori civile aktører også indgår. Kommunernes voksende samarbejde med civile aktører er ikke undersøgt før, og undersøgelsen har til formål at skabe et overblik over omfanget og karakteren af kommunernes samarbejde med civile aktører.

Undersøgelsen er baseret på et elektronisk spørgeskema, der blev udsendt i oktober 2015 til i alt 838 fag- og forvaltningschefer i alle 98 kommuner. 53 % af cheferne har besvaret hele eller dele af spørgeskemaet, og svarprocenten er jævnt fordelt på kommunetyper, geografi og fagområder. Dog er der en overvægt af besvarelser fra fagchefer på socialområdet. Undersøgelsens uafhængige variable består af a) fag- og forvaltningsområder og b) kommunetyper opdelt efter størrelse (antal indbyggere), borgmesterens parti ("rød" eller "blå"), regioner og resource/udgiftspres. Der er kun konstateret få variationer i fagchefernes svar, der kan henføres til regional tilknytning eller "rød" eller "blå borgmester", der ikke samtidig kan skyldes forskelle i kommunestørrelse. Der er til gengæld store variationer på tværs af fag- og forvaltningsområderne, og der er enkelte forskelle i chefernes svar på baggrund af variable: kommune-størrelse og udgiftspres.

De uafhængige variable fremgår af fremstillingen af fagchefernes svar, der er analyseret i fire kapitler:

Kapitel 3 rummer en analyse af forekomsten af overordnede kommunale politikker og strategier vedrørende samarbejde med civile aktører samt en analyse af, hvorfra de kommunale forvaltninger har fået inspiration til udviklingen af politikker og operationalisering af samarbejderne. 60 % af respondenter svarer, at de arbejder inden for en kommunal politik eller strategi for hele kommunen, og 19 % svarer, at de arbejder inden for en politik for deres eget fagområde, mens 10 % svarer, at denne er under udarbejdelse. Den halvdel af kommunerne, som har det forholdsvis største udgiftspres, har i lidt højere grad en overordnet politik på området, end kommunerne med et forholdsvis lavt udgiftspres. Også større kommuner har i højere grad, end mindre kommuner, en politisk ramme på området. Der er kun få forskelle på tværs af fagområder. Til at udforme politikker og strategier og operationalisere samarbejdet har fagcheferne især fået inspiration fra publikationer fra KL, ministerier, råd og lignende, de lokale frivilligcentre og de store landsdækkende foreninger og organisationer, og i mindre grad fra forskningsbaseret viden, landsdækkende videnscentre og udviklede metoder og modeller for samarbejder. Der er flere forskelle fagområderne imellem, men samlet set vidner kommunernes inspirationskilder om en praksis, der er mere inspireret af politik og interesser end af forskningsbaseret viden.

Kapitel 4 indeholder en analyse af, hvilke civile aktører de kommunale forvaltninger samarbejder med, hvor mange de samarbejder med, samt hvilke opgaver, problemstillinger og målgrupper samarbejdet vedrører. 82 % af fagcheferne tilkendegiver, at de inden for det seneste

år har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører. Kun fagchefer inden for Teknik og miljø afviger herfra ved, at kun 70 % svarer 'Ja' hertil. Bestræbelserne på at styrke samarbejdet med den frivillige sektor og civile aktører sker således bredt i kommunerne, men det har været svært for fagcheferne at vurdere antallet af samarbejder. De indkomne svar varierer afhængig af kommunistørrelse, men ikke alle variationer kan tilskrives kommunens størrelse. Nogle samarbejder meget og andre mindre. I gennemsnit anfører fagcheferne 12 igangværende samarbejder med civile aktører inden for deres fagområde. Tallet dækker over store variationer og rummer stor usikkerhed. Der samarbejdes især med lokale frivillige foreninger, større landsdækkende organisationer og lokale frivillige uden organisationsstilknytning. Der samarbejdes i mindre omfang med boligselskaber, frivilligcentre, kirker og menighedsplejere m.fl. Færrest fagområder samarbejder med moskeer og andre trossamfund. Derudover er der væsentlige forskelle på, hvor meget de forskellige forvaltningsområder samarbejder med de forskellige typer af civile aktører. Ydermere viser fagchefernes svar, at hele 39 % af samarbejderne gennemføres 'Altid' eller 'Ofte' med civile aktører på tværs af den kommunale forvaltnings- og fagopdeling, og at to ud af tre af de konkrete samarbejder omfatter mere end én samarbejdspartner. Brede samarbejdskonstellationer på tværs af forvaltningsområder og flere civile aktører samtidig er således temmelig udbredt.

Fagchefer inden for Sundhed og forebyggelse angav flest samarbejder i antal efterfulgt af Socialområdet. De øvrige fagområder fordeler sig jævnt. Dog skiller Teknik og miljø og Ledelse og strategi sig ud ved at have beskrevet færrest samarbejder. Samarbejderne omfatter en bred vifte af emner, problemstillinger og civile samarbejdspartnere. Fagchefernes svar viser, at sociale, integrations- og sundhedsmæssige udfordringer optræder som problemstillinger på tværs af fagområderne. Målgruppeorienteringen er stærkest inden for problemstillinger, der relaterer sig til Social service og Sundhed og forebyggelse, og der er mange samarbejder, der angives at adressere 'Alle borgere'. Civile aktører bidrager på mange væsentlige områder, der traditionelt har været forbeholdt kommunerne, og som rækker langt ind i kerneområderne af den kommunale drift. Dog er det bemærkelsesværdigt få fagchefer, der nævner samarbejder omkring politikudvikling, planlægning af services, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse. Der synes at være en tendens til, at samarbejderne vedrører opgaver i driften frem for den politikudviklende problemformulering i kommunerne: Der samarbejdes mere om produktionen frem for om udviklingen og planlægningen af services.

Kapitel 5 består af en analyse af, hvordan samarbejdet er organiseret og administreret i de kommunale forvaltninger. 64 % af fagcheferne angiver, at arbejdet med at udvikle samarbejdet med civile aktører er placeret hos én eller flere medarbejdere i forvaltningen, og 17 % angiver, at det sker i et center eller en enhed, som koordinerer alle samarbejder. Ifølge svarene fra fagcheferne er det ydermere især kommunen, som igangsætter samarbejderne, mens det sjældnere er lokale frivillige aktører, efterfulgt af de landsdækkende civile aktører. Yderligere viser fagchefernes svar, at formaliserede samarbejder med skriftlige aftaler og defineret rollefordeling er en smule mere udbredte end de uformelle og netværksbaserede samarbejder.

Der er stort set lige så mange kortvarige (under et halvt år i varighed), som langvarige samarbejder (over et halvt år i varighed). Der er dog variationer på tværs af fagområderne. For eksempel er det især Sundhed og forebyggelse, der arbejder med langvarige samarbejder, og Kultur og fritid, der arbejder med kortvarige samarbejder.

To tredjedele af fagcheferne svarer, at forvaltningen har medarbejdere med særlige kompetencer i og ansvar for samarbejder med civile aktører. Lidt mere end halvdelen afholder workshops og seminarer for at understøtte samarbejderne, og godt halvdelen understøtter med økonomisk støtte. Der er væsentlige forskelle på tværs af fagområder på, hvordan fagområdet understøtter samarbejderne. Egentlig uddannelse og kursusforløb benyttes kun sjældent.

En fjerdedel af cheferne angiver, at de ikke evaluerer eller måler udbyttet af samarbejdet, mens lidt flere angiver, at de tilstræber at undersøge, om målene med samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås. Hver tiende fagchef angiver, at de måler udbyttet på tværs af kommune og civile aktører.

I kapitel 6 beskrives for det første de kommunale fagcheferes forventninger til samarbejdet med civile aktører, dernæst deres vurdering af, hvad udbyttet af samarbejdet har været, og til sidst deres vurderinger af forskellige typer af mulige udfordringer ved samarbejdet. Fagcheferne vurderede forskellige begrundelser for samarbejde med civile aktører, der fordelte sig på begrundelser, der vedrører 1) værdien af samarbejdet for civilsamfundet og borgernes forhold til kommunen, 2) begrundelser, der vedrører kvaliteten af den kommunale service, og 3) begrundelser, der omhandler de eventuelle økonomiske og effektmæssige gevinster ved samarbejdet. På alle tre typer af begrundelser er der meget få, som svarer 'Slet ikke vigtigt', og kun på de økonomiske begrundelser er andelen, som svarer 'Meget vigtigt', under halvdelen af respondenterne. Majoriteten af fagcheferne tilslutter sig i meget høj grad de meget forskellige forventninger til værdien af et samarbejde mellem kommune og civile aktører, som rummer alt fra demokrati, kvalitet, innovation til bedre løsninger af komplekse udfordringer, styrket tillid, styrket civilsamfund og bedre vidensgrundlag for beslutninger. Kommuner med et højt udgiftspres vægter i højere grad "omkostningseffektivitet", end kommuner med et lavere udgiftspres gør, mens det omvendte gør sig gældende vedrørende den betydning, som 'Bedre kvalitet af services' tillægges som begrundelse for samarbejdet med civile aktører.

Fagcheferne forholdt sig til de samme kategorier af svarmuligheder i et spørgsmål om, hvorvidt samarbejdet med civile aktører vurderedes at have skabt overordnet værdi. Tilslutningen er her væsentlig lavere, men det er stadig de økonomiske svarmuligheder, som får den laveste tilslutning. Kun omkring hver 20. fagchef vurderer, at samarbejdets overordnede værdi er 'Øget omkostningseffektivitet' og 'Nedbringelse af de kommunale udgifter'. Til gengæld vurderer knap en tredjedel af fagcheferne, at 'Den økonomiske gevinst ligger længere ude i fremtiden'. Der er den største tilslutning til, at samarbejdet med civile aktører har styrket tilliden mellem borgere og kommune og skabt bedre kvalitet af services. Der er store variationer på tværs af fagområder.

Til sidst bad vi fagcheferne vurdere en række udfordringer og barrierer forbundet med samarbejdet med civile aktører. Her er der større tilslutning til udsagn, der vedrører forhold i egen organisation (medarbejderes viden om civile aktører og kompetencer i forhold til at samarbejde), end der er til udsagn om, at civile aktører mangler fornøden kapacitet. Størst tilslutning har udsagnet om, at 'Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi', er en udfordring og en barriere, mens der er mindst tilslutning til udsagnet om, at samarbejderne indebærer utryghed hos borgerne.

Afslutning og perspektivering

Undersøgelsen efterlader et indtryk af, at kommunernes samarbejde med civile aktører er omfattende, og at der samarbejdes om stort set alt. Det er dog usikkert, hvor tæt samarbejdet er i praksis. Nogle samarbejder kan tage form af løse netværksbaserede koblinger, der skaber overgange mellem tilbud, og andre af et par enkelte uorganiserede frivillige på kommunale institutioner, der løser helt afgrænsede opgaver. Andre samarbejder kan tage form af fælles problemidentifikation, fælles praksis og fælles problemløsning (samskabelse eller samproduktion) og dermed rumme helt andre elementer. Det er dog tydeligt, at samarbejderne er komplekse, idet de ofte involverer flere civile aktører og forvaltningsområder samtidig.

De fleste samarbejder rummer opgaver i driften frem for problemidentifikation og politikudvikling, ligesom de lokale foreninger og borgergrupper, som den hyppigste samarbejdspartner, i

forholdsvis lille grad selv tager initiativ til samarbejde (ifølge fagcheferne). Samtidig er fagcheferne mere inspirerede af ministerier, KL, diverse råd og de store landsdækkende organisationer, end de er af de lokale foreninger og lokale borgergrupper, som de i praksis samarbejder mest med. Set i relation til, at fagcheferne især begrundet samarbejderne med demokratisk værdiskabelse og innovation og kvalitet af services er dette interessant: Der er en uoverensstemmelse mellem fagchefernes erfaringer med samarbejderne og deres forventninger om demokratisk værdiskabelse udtrykt som 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommune', 'Styrkelse af de civile aktører' og 'Øget demokratisering af de kommunale opgaver'. Man kan diskutere, hvor meget demokratisk værdi, man opnår ved primært at samarbejde om produktionen (fremfor om planlægningen) af services, være den primære initiativtager til samarbejderne og især lade sig inspirere af de statslige organisationer og store landsdækkende civile organisationer, samtidig med at man i praksis især samarbejder med de mindre lokale foreninger.

De udfordringer, de kommunale fagchefer primært oplever, relaterer sig til egne faglige medarbejderes kompetencer og til manglende viden om, eller erfaring med, at evaluere samarbejdernes værdi. Kun hver tiende fagchef angiver at måle/evaluere samarbejderne på tværs af civilsamfund og kommune, og der udtrykkes et ønske om at få mere viden om, *hvordan* samarbejderne kan skabe værdi. Den påståede udfordring, der får størst tilslutning blandt fagcheferne, er 'Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi'. Når fagcheferne samtidig på den ene side udtrykker tvivl om, hvorvidt de kommunale medarbejdere har de fornødne kompetencer, og på den anden side ikke i særlig stort omfang angiver at understøtte samarbejderne med udvikling af medarbejdernes kompetencer, kan det også hænge sammen med, at der er tvivl om, hvilke kompetencer medarbejderne kan, eller bør, tilegne sig.

På den baggrund viser undersøgelsen, at der er brug for mere dybdegående kvalitative undersøgelser af, hvordan et stærkere samarbejde mellem kommune og civile aktører kan styrke tilliden mellem borgere og kommune, øge kvaliteten og demokratiseringen af kommunale opgaver og bidrage til løsning af komplekse udfordringer, samt hvilke kompetencer og organiseringer der kræves i den kommunale organisation, for at disse værdier kan skabes i samarbejde med civile aktører.

Indeværende undersøgelse efterfølges af kvalitative undersøgelser i både KORA og Center for Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet.

1 Indledning

1.1 Voksende politisk interesse for samarbejde med civilsamfundet

Der er i kommunerne et voksende politisk fokus på at skabe samarbejde med civilsamfundet forstået som frivillige, foreninger og andre grupper af borgere. Betegnelsen varierer derfor, men de mest almindelige er: partnerskab, samskabelse eller samproduktion og netværksbaseret samarbejde, der er udtryk for forskellige former for samarbejde om konkrete aktiviteter i kommunalt eller civilsamfundsmæssigt regi. Leverandøraftaler, den kommunale økonomiske eller rådgivningsmæssige støtte til foreningernes egne aktiviteter – og deres eventuelle gratis adgang til lokaler og faciliteter – samt politiske høringsprocesser falder ikke ind under disse begreber.

Mange kommuner har udviklet politikker og strategier, der kredser om nye samarbejdsrelationer og nye serviceforståelser, der involverer borgere, civilsamfund og andre interessenter i både udvikling og produktion af velfærdsløsninger. Et utal af konferencer og politiske dokumenter samt tænketanke og private konsulentfirmaer udråber et tættere samarbejde med civilsamfundet som løsningen på en række udfordringer og opgaver, som kommunerne har vanskeligt ved at klare alene, hvad enten dette skyldes manglende ressourcer eller opgavernes komplekse karakter. Komplekse sociale problemer, ensomhed, sundhedsmæssige udfordringer og oplevelser af, at det offentlige "er kommet for langt væk fra borgerne", er blot nogle af emnerne. Flere forskere har også beskrevet de nye tværsektorielle velfærdskonfigurationer som velfærdsstatens svar på krydspresset mellem økonomi, demografi og borgernes forventninger (Andersen, Bager & Hulgård 2009, Torfing & Sørensen 2011).

Kommunernes Landsforening lancerede i 2013 "Velfærdsalliancer" (KL 2013)¹ som midlet til at skabe ny velfærd i fællesskab og nytænke forholdet mellem det offentlige, borgerne, lokalsamfundet og det private erhvervsliv. Den tidligere regering (SRSF) stod samme år bag et nyt "Charter for samspil mellem det offentlige og civilsamfundet" (Regeringen m.fl. 2013), der bl.a. har fokus på at styrke civilsamfundets samspil med det offentlige. Med afsæt i regeringsgrundlaget revitaliserer charteret det tidligere charter fra 2001. Til forskel fra det tidligere charter i 2001 er en lang række interessenter, bl.a. flere frivillige organisationer, faglige organisationer og Kommunernes Landsforening også afsendere af charteret, hvori der bl.a. står, at "Vi vil arbejde sammen", og "Det offentlige bør inddrage organisationerne, foreningerne og de frivillige i alle relevante sammenhænge og spørgsmål". I en politisk konsensus på tværs af aktører er charteret retningsanvisende for, at samspillet mellem den frivillige verden og det offentlige skal øges, og det er charterets ambition, at der udvikles rammeaftaler for samarbejdet lokalt. Frivilligrådet har allerede i en årrække talt for samskabelse som en ny samarbejdsform mellem det offentlige og civilsamfundet, hvor både kommunale og civile aktører kan tage initiativer og deltage i både problemformulering og udfoldelse af velfærdsløsninger gennem nye kombinationer af aktører, kompetencer og ressourcer.²

De nye samarbejder skal – ifølge fortalerne derfor – både skabe innovation, mere demokratisk inddragelse af borgere – og dermed mere demokratisk legitimitet af løsninger – og ikke mindst

¹ <http://www.kl.dk/Kommunale-opgaver/Fremtidens-Velfærdsalliancer/>

² <http://www.frivilligraadet.dk/samskabelse>

løse såkaldte "wicked problems"³ mere effektivt. Borgerne – som individer eller i gruppe – skal sættes mere i centrum som eksperter i eget liv og ikke mindst bidrage til at afbureaukratisere og menneskeliggøre ufleksible og upersonlige kommunale ydelser. Der er fokus på, at borgere skal rehabiliteres og myndiggøres til at mestre eget liv, og at medarbejdere skal arbejde med at understøtte borgernes liv og ressourcer frem for alene at kompensere for det, de ikke kan. En mere ligeværdig og fleksibel involvering af borgernes liv og ressourcer i opgaveløsningen forventes at skabe større effekt af den faglige ydelse og en større tilfredshed blandt borgerne. En mere helhedsorienteret tilgang til ressourcer og elementer omkring borgernes liv forventes at skabe synergi, effektivitet (økonomisk, demokratisk, kvalitetsmæssigt eller socialt) og sammenhæng for borgerne. Sidst men ikke mindst er det ambitionen, at borgeres og interessenters mere aktive deltagelse i velfærds løsninger også skaber kvalitetsmæssigt bedre velfærds løsninger. Borgerne ses i højere grad som livseksperter, hvis viden er sidestillet den faglige viden i kommunerne, og derfor antages det, at kvaliteten af løsninger højnes via synergien mellem den faglige viden og borgernes egen viden, repræsenteret i den enkelte borger selv og/eller i de civile organiseringer. Dette er nogle af de udtrykte forventninger knyttet til et tættere samspil mellem kommunerne og det civile samfund (KL og diverse kommunale og statslige politikker og partnerskabsstrategier og diverse konferencer).

Selvom dagsordenen om et stærkere samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor har fået tilslutning fra mange sider: De forskellige politiske fløje, mange af de frivillige landsorganisationer, Kommunernes Landsforening, Frivilligrådet m.fl., så har der også lydt kritiske røster. Først og fremmest fra flere fagforeninger for kommunalt ansatte, som frygter, at et tættere samarbejde med frivillige i de kommunale institutioner vil koste arbejdspladser, men også en kritik af, at det kan gå ud over kvaliteten i den kommunale service, selvom de også ser perspektiver i et tættere samarbejde mellem kommunale institutioner og civile aktører (fx Fagbladet FOA 18.09.14 og Altinget civilsamfund 26.02.16 & 19.04.16). Andre har problematiseret de ideale forestillinger om et ligeværdigt samarbejde mellem kommunale institutioner og foreninger og frivillige, som fremhæves som en grundlæggende forudsætning for samskabelse og samproduktion (La Cour 2014). Der udtrykkes også tvivl om, hvorvidt foreningerne og de frivillige er så interesserede i at blive et "frivilligt hjul" i den kommunale sektor (Ibsen 2014b), og Frivillig Forum har i flere omgange påpeget, at samskabelse i praksis primært er offentligt initierede indsatser med inddragelse af de frivillige frem for ligeværdige samarbejder, hvor den frivillige verden sidestilles de kommunale som partnere i forhold til både viden og ressourcer (fx i Kristeligt Dagblad 07.10.10, 01.02.14, 16.10.14, 07.05.15⁴).

En del af denne dagsorden handler om kommunernes tilgange til de borgere, som på forskellige måder er i kontakt med kommunens ydelser og tilbud, og om kommunernes interne styringsprocesser, der bevæger sig fra at have fokus på resultater til at have fokus på effekter på borgerne (fra fokus på output til fokus på outcome for borgerne). Tillidsreformen og kommunernes arbejde med at nedbryde siloopdelinger i den kommunale organisation, samt arbejdet med at styre efter effekter for borgerne frem for resultatmål i den offentlige organisation, er eksempler herpå. Det indebærer en bredere forståelse af kvalitet i den offentlige service, som

³ Begrebet "wicked problems" stammer fra Harmon og Mayers "Organization Theory for Public Administration" (1986), hvori de definerer og skelner mellem hhv. "tamme" og "vilde" (wicked) problemer. Tamme problemer er problemer, hvis mål og løsning er klart defineret og målsat og kan imødekommes ved hjælp af "best practice" (fx at bygge et plejehjem eller at hele et brækket ben). Vilde problemer kan ikke klart defineres, fordi deres karakter er modsætningsfyldt, foranderlig og tæt sammenhængende med andre problemstillinger. Målene for "vilde" problemers løsninger kan derfor heller ikke umiddelbart klart og objektivt fastsættes men alene vurderes normativt afhængigt af, hvem der vurderer udfordringer og løsninger. Løsninger er derfor afhængige af mange forhold, normer og kompetencer, afhængig af hvilke mål og midler man vil anvende i forbindelse med en indsats.

⁴ Nationale netværksdannelser som Frivilligt Forum kan i den sammenhæng ses som en reaktion på, at de frivillige foreninger opfatter, at de presses på deres medborgerskabs- og civilsamfundsfunktioner. Med deres historiske udgangspunkt i det civile samfund er de frivillige foreninger funderet på aktiv deltagelse, værdier og deliberation. Men dette ståsted er sat under pres, og i stedet betones deres rolle som "almindelige" udbydere af serviceydelser i konkurrence med andre "almindelige" serviceudbydere (Hulgård 2007).

forskere betegner som en udvikling fra et fokus på "quality of service" til "quality of life" (Bovaird 2005, Bovaird & Loeffler 2009). Heri forudsættes et bredere helhedssyn på borgernes liv og ressourcer samt samarbejde mellem forskellige former for ressourcer og fagligheder – heriblandt civilsamfund og pårørende. Faglig viden i den kommunale organisation bliver en af flere veje mod formål om livskvalitet i samspil med borgernes egen viden. Således kan forandringerne i serviceforståelser i kommunerne ikke adskilles fra deres fokus på samarbejde med civilsamfund og borgere: Når kommunerne bevæger sig fra at levere services *til* borgerne til at skabe løsninger *sammen med* borgere og interessenter i og omkring den kommunale service, er det ikke længere tilstrækkeligt, at kommunens ydelser har en høj faglig kvalitet. De skal også spille sammen med lokalsamfund, pårørende og borgerne selv i nye helhedsløsninger. Den anden væsentlige del af denne dagsorden handler derfor om kommunernes samarbejde med civilsamfund, borgergrupper, lokalsamfund og virksomheder.

Set i lyset af den massive politiske diskurs er det interessant, at der endnu ikke findes særlig meget dansk forskning om de forskellige samarbejdsformer mellem den kommunale organisation og civile aktører. Der findes endnu ingen systematisk afdækning af hverken omfanget eller karakteren af sådanne samarbejder og deres eventuelle betydning. Vi ved med andre ord endnu ikke særlig meget om, *hvordan* danske kommuner griber samarbejdet an i praksis; hvilke former for organiseringer og samarbejdsmodeller, der skaber hvilke former for værdi i en dansk kontekst; og hvad holdningen til og vurderingen af de forskellige samarbejdsformer er i såvel den kommunale som den frivillige verden og blandt borgerne. Hvad enten værdien er demokratisk, social, økonomisk eller effektmæssig i forhold til konkrete løsninger eller udfordringer.⁵

Om end samarbejdet med civilsamfundet ikke kan adskilles fra ændringer i serviceforståelser og intern organisering i kommunerne, har vi med denne undersøgelse valgt at fokusere på kommunernes samarbejder med civile aktører, som vi forstår bredt: Lokale foreninger, større landsdækkende frivillige eller non-profit organisationer, væresteder og aktive borgergrupper i lokalområder, frivilligcentre, social økonomiske virksomheder samt personer, der arbejder frivilligt uden organisationstilknytning. På tværs af sektoropdelinger har vi ved hjælp af et elektronisk spørgeskema spurgt alle 98 kommuners fag- og forvaltningschefer, hvilke samarbejder der er etableret; hvem de samarbejder med; hvilke problemstillinger der samarbejdes om; hvad de forventer at opnå med samarbejdet med civile aktører; hvad de allerede vurderer, at de har opnået; hvorvidt og hvordan de har evalueret eller målt udbyttet af samarbejdet; hvorfra de henter inspiration og viden til samarbejdet m.m. Undersøgelsens respondenter er kommunale fag- og forvaltningschefer, der ikke kan forventes at deltage i de konkrete samarbejder i praksis, men derimod forventes at have det overordnede ansvar for den kommunale del af samarbejderne og derfor også må antages at have viden om samarbejderne inden for deres forvaltningsområde. Undersøgelsen rummer således ikke detaljeret viden om, hvordan samarbejderne med civile aktører foregår i praksis, men leverer et overordnet indblik i, hvad der samarbejdes om, og hvilken betydning det tillægges blandt ledelsen i de forskellige fagområder af den kommunale forvaltning.

Som baggrund for analysen af det empiriske materiale præsenterer vi indledningsvis den historiske udvikling i relationen mellem staten og civilsamfundet frem mod i dag. Herefter introducerer vi til eksisterende viden om nye samarbejdsrelationer mellem kommuner og civile aktører, hvor vi også afgrænser vores genstandsfelt og præsenterer eksisterende udviklingstendenser i samarbejdsrelationerne mellem civile aktører og kommunerne. Indledningen af denne rapport afsluttes med en præsentation af andre igangværende undersøgelser inden for samme område og en læsevejledning.

⁵ Der findes dog en del international forskning i både co-production, co-creation og hybride praksisformer.

1.2 Den historiske relation mellem civilsamfundet og staten

Civilsamfundet eller den frivillige sektor har udviklet sig i takt med resten af samfundet og i stadig dialog med velfærdsstaten. Udviklingen er groft sagt gået fra velgørenhed og oplysning over interessekamp til borgerdeltagelse i dagens civilsamfund. Med de dybe historiske rødder, som samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor har, er der udviklet forskellige traditioner og forskellige mere eller mindre formelle normer og regelsæt for samarbejdet. I en gennemgang af forholdet mellem den offentlige og den frivillige sektor på det sociale og det kulturelle område (inklusive idræt og fritid) opdeler Ibsen og Habermann udviklingen i tre historiske perioder (Habermann & Ibsen 1997; Ibsen & Habermann 2005).

Før 1930 var den frivillige sektor præget af de store politiske, kulturelle og religiøse bevægelser, i kamp med hinanden, men også af den offentlige sektors begrænsede størrelse og karakter, og af opbygningen af et stærkt differentieret foreningsliv, hvoraf dele tidligt modtog offentlig støtte. Støtten var typisk til parallelle indsatser og sjældent i tæt samarbejde med det offentlige. Foreningerne blev i staten set som et redskab til løsning af forskellige opgaver og sociale problemer, som det offentlige enten ikke ønskede eller ikke kunne tage sig af (Klaudi Klausen 1995, Habermann & Ibsen 1997). Mange af velfærdsstatens kerneområder (børnehaver, plejehjem, støtte til handicappede m.m.) er oprindelig opbygget fra denne periode og frem som civile initiativer og organisationer, der siden er blevet integreret i den offentlige sektors drift. Perioden fra 1930 til 1980 var på mange måder en gylden tid for de frivillige organisationer med et voksende antal foreninger og medlemmer. Det er i denne periode, at mange mindre interesseforeninger dannes både inden for sygdom/handicapområdet, ældreforeninger og inden for området kultur, fritid og idræt. Op gennem 1960'erne får velfærdsstaten voksende betydning, og de frivillige organisationer (især på det sociale område) såvel som familien fraskrives i stigende grad betydning som opgaveløser og fungerer derfor primært som interesseorganisationer og som demokratiske dannelsesarenaer. På det sociale område bliver Socialreformen i 1933 et vendepunkt i måden at tænke samarbejde på. På den ene side var det lovens sigte, at en række sociale opgaver skulle varetages af det offentlige til forskel fra "det private initiativ", men reformen forudsatte også på en række områder et samarbejde med de filantropiske organisationer, bl.a. fordi kommunerne på det tidspunkt ikke havde kapacitet til at løse de opgaver, som de lovmæssigt var ansvarlige for. Efter 2. verdenskrig overtager staten langsomt ansvaret for flere og flere af de sociale og sundhedsmæssige opgaver – ofte efter politisk pres fra de frivillige interesseorganisationer. Kulminationen af denne velfærdsstatstænkning og idealet om, at staten skal tage ansvar for borgernes trivsel og tryghed⁶, finder vi i 1970'ernes kommunalreform og i socialreformen med Bistandsloven fra 1976, som praktisk taget usynliggjorde de frivillige organisationer i lovgivningen. På kultur- og idrætsområdet er perioden præget af voksende offentlig støtte og mere offentlig regulering i form af lovgivning på området (Tipsloven i 1948 og Fritidsloven i 1968), men det er fortsat primært de frivillige initiativer, som præger feltet, og der er modstand mod flere forsøg på stærkere offentlig styring. Fritidsloven, der også muliggjorde kommunal støtte til fritidsaktiviteter i kommunalt regi, tog dog ikke specielt sigte på at styrke aktiviteter og undervisning i foreninger og aftenskoler, men var i høj grad begrundet af en politisk forventning om et fremtidigt fritidssamfund med kortere arbejdstid og mere fritid (Ibsen 1982). Gennem hele perioden vokser den offentlige støtte altså gradvist – og på nogle områder også den offentlige kontrol. Det betyder et tættere samspil og i konkrete tilfælde konflikter. Men i det store og hele cementeres samarbejdet med staten i form af støtte og parallel opgaveløsning, og stadig flere områder bliver underlagt lovmæssig regulering. En særlig form for samarbejde, som bliver almindeligt i denne periode, er

⁶ Den universalistiske velfærdsstat: Ambitionen er lige adgang til uddannelse, dispensation for indtægststab, adgang til støtte og omsorg ved behov og skattefinansierede velfærdsydelse m.m. der flytter byrderne fra social forandring fra det enkelte individ over på hele samfundet.

driftsaftaler (overenskomster) mellem det offentlige/kommunen og de såkaldte selvejende institutioner.

Efter 1980 og frem til i dag er antallet af frivillige foreninger og organisationer, selvejende institutioner og almennyttige fonde steget stærkt. Samtidig – sammenfaldende med et politisk systemskifte i begyndelsen af 1980'erne – vokser den politiske interesse for den frivillige sektor, og tvivlen om velfærdsstatens evne til at klare alle opgaver såvel økonomisk som ideologisk begynder at melde sig. Civilsamfundets organisationer bliver i stigende omfang interessante som leverandører og samarbejdspartnere for det offentlige i kraft af deres særlige evner til at skabe borgerdeltagelse og civilt engagement i et offentligt system, der af mange vurderedes som "for langt væk fra borgerne".

I takt med den stigende interesse og legitimitet vokser den offentlige støtte til civilsamfundets organisationer i form af stadig større statslig projekt- og puljestøtte. Forsøgsprojekter blev igangsat, og der åbnedes op for inddragelse af såvel frivillige som privatøkonomiske aktører i løsningen af sociale opgaver. Oftest i form af leverandøraftaler. Denne udvikling kulminerede med vedtagelsen af den sociale servicelov (SL) i 1998, hvor kommuner og amtskommuner i § 115⁷ i Serviceloven (SL) pålægges at samarbejde med de frivillige organisationer. Formålet var at sikre et bedre samspil mellem den frivillige sociale indsats og de offentlige sociale tilbud i kommuner og amter samt at sikre bedre betingelser for den frivillige sociale indsats og gøre den synlig i lokalområdet. På kultur- og fritidsområdet skete der tilsvarende en forøgelse af den offentlige støtte efter 1980 – primært gennem øgede tips- og lottomidler til landsorganisationerne. Samtidig igangsattes store forsøgsprogrammer, som skulle udvikle nye ideer og samarbejdsformer.⁸ Endvidere skete der en voksende kommunalisering af dele af fritidsrådets aktiviteter (fx i ungdomsklubberne og musikskolerne). Omvendt skete der en "af-kommunalisering" af aftenskolerne og børne- og ungdomsaktiviteter som idræt, spejderarbejde mv., som med Folkeoplysningslovens vedtagelse i 1990 næsten udelukkende kan få støtte, hvis det er organiseret i frivilligt regi. Det er karakteristisk for den offentlige støtte på kultur- og fritidsområdet, at det har været forbundet med forholdsvis få og uspecificerede krav, og området har tradition for en stærk autonomi i sammenligning med socialområdet.

Sammen med den frivillige sektors større ideologiske legitimitet og øget offentlige støtte følger også stadig mere offentlig styring og kontrol med, hvad støtten, især inden for det sociale område, skal bruges til. Den danske civilsamfundsforsker Anders La Cour beskriver udviklingen i relationen mellem civilsamfundet og staten de sidste 30 år som en bevægelse, der er kendetegnet ved, at det offentlige i stigende omfang forsøger både at definere og at formalisere frivilligt socialt arbejde (La Cour 2010, 2014). Også Hulgård beskriver en øgning i kravene om specifikke leverancer (Hulgård 2007). Hermed bliver civilsamfundet i højere grad en integreret del af en politisk agenda (La Cour 2010), og ifølge La Cour kan ethvert nyt politisk initiativ inden for civilsamfundet siden spores tilbage til det samme udgangspunkt: Begæret efter et tættere samarbejde mellem den frivillige og den offentlige sektor (La Cour 2010). Fra 1980'erne og frem bliver civilsamfundsorganisationer, særligt inden for det sociale område, således i stigende omfang udbydere og leverandører af services på et marked og skal i stigende omfang leve op til offentlige og politisk definerede mål for at få økonomisk støtte til deres virke. Den svenske civilsamfundsforsker Wijkström beskriver, hvordan civilsamfundet i Norden udvikler sig fra at være "stemme" til at være "service" (Wijkström & Zimmer 2011), og fra at være funderet i "medlemskab" til at arbejde med "frivillighed". Det er dog primært en udvikling, som har kunnet iagttages på det sociale område, mens fx statslig og kommunal støtte til idræt og folkeoplysning stort set er gået fri af denne udvikling. Selvejende institutioner overlevede

⁷ I dag er § 115 Serviceloven (SEL) vedr. støtte til og samarbejde med frivillige sociale foreninger § 18 i Serviceloven (SEL)

⁸ Fx 10-punktsprogrammet og "Skolen som lokalt kulturcenter".

– efter en del debat – som institutionsform op gennem hele 1900-tallet – tæt knyttet til kommunale driftsoverenskomster.

Som en del af udviklingen etableres der siden begyndelsen af 1980'erne forskellige samarbejdsfora og forsøgs- og udviklingsprogrammer på såvel det sociale område som på kultur- og fritidsområdet. Det forventes at understøtte samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Men det medfører i mange tilfælde også en "instrumentalisering" af foreningerne, som inddrages mere og mere i velfærdsproduktionen og forventes at udfylde en rolle som troværdige partnere (Gundelach 1996) efter offentligt forbillede. Et andet væsentligt element af 1980'ernes ideologiske genopdagelse af civilsamfundet bestod i Socialministeriets oprettelse af et formelt samarbejdsorgan til området (Kontaktudvalg til det frivillige sociale arbejde, i dag Frivilligrådet).

De sidste 30 års udvikling i forholdet mellem civilsamfundet og det offentlige er dog ikke kun kendetegnet ved, at det frivillige sociale arbejde er blevet knyttet tættere til det offentlige som leverandører, mens fritidsområdet i højere grad har opretholdt autonomi. Samtidig har det offentlige i stigende omfang arbejdet med at skabe demokratisk deltagelse af borgere inden for den offentlige services rammer (Hulgård 2007). Nogle forskere beskriver, at civilsamfundet, markedet og det offentlige bliver mere ens i deres form og funktion (Evers 2005), og at der er sket en "hybridisering af sektorer", hvor civilsamfundet, markedet og staten låner og kopierer hinandens organisations- og styringsformer.

Offentlige, private og civile organisationer begynder at opbygge alliancer og samarbejder på kryds og tværs af sektorer i nye horisontale konstellationer frem for hierarkiske bestiller-udførere/leverandør-konstellationer. Ifølge Wijkström (Wijkström & Zimmer 2011) er der ved årtusindeskiftet i Norden kommet nye aktører ind på civilsamfundets scene i form af socialøkonomiske virksomheder og professionelle frivillige – non-profit-organisationer, og der er sket en stigning i mængden af alliancer, der baserer sig på både netværk og markedsmekanismer, og som konkurrerer med de tidligere mere statsinspirerede, planlæggende styringstraditioner (Wijkström & Zimmer 2011). Retorikken i det offentlige skifter fra at se civilsamfundets organisationer som en af flere leverandører af services til at være ligeværdige partnere i udviklingen af velfærdsløsninger.⁹

1.3 Forskellige samarbejdsformer og samarbejdsmodeller

Det er som beskrevet ovenfor ikke nyt, at kommunerne aktivt engagerer sig i og støtter civile aktører, foreninger og frivilligt arbejde. Siden slutningen af 1960'erne har kommunerne stillet faciliteter gratis til rådighed for aktiviteter for børn og unge i idrætsforeninger, spejderkorps og andre børne- og ungeforeninger samt givet økonomisk støtte til aktiviteterne (i dag i henhold til Folkeoplysningslovens regler). På det sociale område har kommunerne i næsten to årtier støttet sociale og forebyggende aktiviteter, som frivillige og sociale foreninger står for (i henhold til SEL § 18), og i forhold til sundhedsfremme og forebyggelse har mange kommuner støttet frivillige foreninger efter SEL § 79. På andre samfundsområder er der tradition for, at foreninger og frivillige organisationer høres og inddrages, hvor det er relevant, selvom kommunen ikke er forpligtet dertil af lovgivning. Mange kommuner har også oprettet dialogfora og lokale frivilligråd, hvor rammebetingelser for økonomisk støtte og andre relevante emner kan drøftes, projekter kan udvikles, og der kan bygges bro mellem de civile aktører og kommunen m.m. (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015). I 2014 havde 53 % af kommunerne et lokalt

⁹ For eksempel KL om velfærdsalliancer, Frivilligrådet om samskabelse, diverse kommunale politikker om samarbejde med borgere og frivillige aktører. Charter for samspil mellem det offentlige og civilsamfundet (2013), og den tidligere regerings Nationale civilsamfundsstrategi (2010).

frivilligråd (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015), og både frivilligcentre¹⁰ og lokale frivilligråd udgør – på forskellige måder – en form for infrastruktur for dialog om samarbejde. De demokratiske dialogfora udgør ikke i sig selv et samarbejde om aktiviteter, opgaver og problemstillinger, men dialogen og kontakten kan bane vej for konkrete samarbejder om opgaver, problemstillinger og emner.

Det nye er måden, kommunerne er begyndt at samarbejde med civile aktører på. Kommunernes forhold til civile aktører og frivilligt arbejde har ændret sig fra påskønnelse, høring og økonomisk støtte til en mere aktiv kommunal involvering og samarbejde om konkrete opgaver og aktiviteter, og i nogle tilfælde politikudvikling. Fra parallelt samarbejde til en tættere fælles praksis og i nogle tilfælde også fælles problemformulering.

I forhold til samarbejde om opgaver, problemstillinger og emner, hvor relationen mellem kommunen og civile aktører er andet og mere, end at kommunen understøtter med økonomi, adgang til lokaler og rådgivning, kan vi identificere følgende udviklingstendenser:

For det første søger mange kommuner at udvide omfanget af det frivillige arbejde på flere samfundsområder end de områder, hvor der er en stærk tradition for frivilligt arbejde og kommunal støtte dertil (idræt, folkeoplysning, socialt arbejde). Blandt andet ser vi en stigende interesse for at involvere civile aktører og foreninger i kulturaktiviteter, natur- og miljøopgaver, digitalisering og byplanlægning.

For det andet arbejder mange kommuner også på i højere grad end hidtil at integrere den frivillige indsats i de kommunale institutioners aktiviteter og opgaver. For eksempel folkeskolernes bestræbelser på at samarbejde med idrætsforeningerne i de fysiske aktiviteter i skolerne (som følge af "åben skole" i folkeskolereformen), sundhedsforvaltningens bestræbelse på at involvere patientforeninger og idrætsforeninger i kommunens forebyggende og sundhedsfremmende aktiviteter og ældreforvaltningens bestræbelser på at fremme samarbejdet med seniorforeninger og andre om aktiviteter varetaget af frivillige på plejecentrene. Nogle af disse indsatser bevæger sig også den anden vej: Nogle kommuner og fagområder arbejder med at integrere den kommunale opgaveløsning i de civile foreningers liv. Det gælder eksempelvis, når hjemmevejledere og borgere fra socialpsykiatrien deltager i foreningslivets aktiviteter og samvær sammen med de øvrige deltagende borgere (INSP i Roskilde), og når medarbejdere, beboere og pårørende på plejehjem deltager i Cykling uden alder flere steder i landet. Sidst men ikke mindst arbejder kommunerne også med at etablere nye platforme, hvor både civilsamfundet og kommunen bidrager: Eksempelvis har Københavns Kommune i maj 2016 etableret et Velkomsthuse i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp, Venligboerne og en række lokale foreninger, der skal danne ramme om aktiviteter og samvær mellem nyankomne flygtninge og frivillige. Kommunen bevæger sig *ud* i det civile samfund, de civile aktører bevæger sig *ind* i kommunen – og de samarbejder om aktiviteter, opgaver og emner på nye arenaer.

For det tredje arbejder mange kommuner eller kommunale institutioner med selv at rekruttere og organisere de frivillige (fx til lektiehjælp i folkeskolen, sociale aktiviteter på ældrecentre, mentorindsatser til arbejdsløse og kostvejledning til overvægtige) til forskel fra tidligere, hvor den mest udbredte model var, at de frivillige var knyttet til en frivillig organisation, som kommunens medarbejdere henviste borgerne til.

¹⁰ De fleste frivilligcentre er selvstændige foreninger med delvis kommunal finansiering, der har til formål at understøtte det frivillige arbejde lokalt på forskellige måder. Nogle gange er kommunen repræsenteret i bestyrelsen.

For det fjerde er der en del kommuner, der arbejder bredt med samarbejde med civile aktører, foreninger og andre interessenter i udviklingen af forskellige politikker og strategier og i tilrettelæggelse af services, fx i såkaldte borgerbudgetter, hvor borgerne ikke alene er høringsparter, men også aktive bidragsydere i budgetlægning og politikformulering.

Endelig er der en tendens til, at politikken på dette område i højere grad end hidtil går på tværs af kommunale forvaltninger, og adskillige kommuner har oprettet særlige centre eller enheder for frivilligt arbejde, civilsamfund eller medborgerskab (fx Odense kommunes Center for civilsamfund). I de fleste kommuner er der sket en institutionalisering af den kommunale indsats på frivillighedsområdet i form af økonomisk støtte til og engagement i frivilligcentre, ansættelse af frivillighedskoordinatore og udformning af officielle politikker for den kommunale indsats på området.

Samarbejdet med civile aktører kan tage mange former, der ikke alle indgår i denne undersøgelses fokus. Den seneste større undersøgelse af foreningslivet i Danmark, gennemført i 2010 på Fyn, Langeland og Ærø (Ibsen, Thøgersen & Levinsen 2013) giver et billede af udbredelsen af forskellige samarbejdsformer på foreningsområdet. I denne undersøgelse svarede 30 % af foreningerne, at de på undersøgelsestidspunktet havde et samarbejde med en skole om aktiviteter, arrangementer og projekter; 15 % havde et samarbejde med en daginstitution, SFO eller fritidsklub; og 33 % havde et samarbejde med en anden kommunal eller regional institution eller forvaltning. På alle områder var der tale om en markant stigning siden 2004, hvor en tilsvarende undersøgelse blev gennemført (Ibsen, Thøgersen & Levinsen 2013: 63).

Nedenfor følger fire samarbejdsformer og samarbejdsmodeller, som forskning har identificeret. Da der foreligger meget lidt forskning i Danmark i samarbejdet om opgaver, problemstillinger og emner mellem civile aktører og kommunen, er modellerne ikke udtømmende, men kan derimod tjene som eksempler på modeller:

Netværksbaseret samarbejde

Kommunerne og civile aktører har i mange år arbejdet netværksbaseret sammen, og der fremhæves i forskningen en række styrker herved. Borgere, medarbejdere, frivillige og civile aktører taler om udbredte erfaringer med synergi, fælles kraft, merværdi og innovation, idet flere partnere kan realisere flere resultater, fordele ressourcer og udvikle nye handlerum, som kommer borgere og aktører til gode (Hulgård 2007, Andersen, Neerup & Cauchi 2007, Andersen m.fl. 2008, Andersen & Espersen forthcoming). Det sker bl.a. gennem erfaringsudveksling, henvisninger til hinanden og skabelse af overgange mellem arenaer og tilbud, der udvider borgernes handlerum og udvikler de enkelte tilbud eller arenaers indhold og karakter (Andersen 2012, Espersen & Andersen forthcoming; Andersen m.fl. 2008). Når den landsdækkende forening Cykling uden alder samarbejder med plejehjem og andre botilbud landet over, samarbejdes der netværksbaseret. Frivillige cykelpiloter tager på cykelture med beboere, pårørende og personale på plejehjem og andre institutioner og skaber netværk, livsglæde og inspiration for alle parter. Medarbejdere, borgere og pårørende samarbejder med de frivillige cykelpiloter om at organisere cykelture, og cykelturene ændrer ikke på den kommunale institutions serviceleverancer til borgerne, men skaber merværdi for den kommunale service og den civile aktivitet, der eventuelt også inspirerer den kommunale service og skaber grobund for nye aktiviteter.

Forskningen har dog også afdækket udfordringer forbundet med det netværksbaserede samarbejde. Det kan eksempelvis være vanskeligt for de civile aktører at balancere mellem de frivilliges motivation og drivkraft og de mere formelle og målfokuserede krav fra kommunale samarbejdspartnere, der ikke altid stemmer overens (Hulgård 2007; Andersen m.fl. 2008; Andersen & Espersen forthcoming). Civile aktørers organisationer inddrages ofte som samarbejdspartnere til det offentlige, fordi de forventes at fremme særlige kvaliteter, former for

demokratiske organisering samt netværk, tillid og samvær. Men for at være attraktive samarbejdspartnere for de kommunale medarbejdere må organisationerne ofte indordne sig under regler og restriktioner og det offentlige ønsker om bestemte leverancer (La Cour & Lindberg 2006, La Cour 2014, Espersen & Andersen forthcoming). Det kan betyde, at den fornyelse og synergi, som man ønsker, kan vanskeliggøres, og samarbejdet kan antage organiseringsformer, der i stedet skaber isomorfi¹¹ (Hulgård 2007, Andersen & Espersen forthcoming).

Partnerskaber

Partnerskaber har i flere årtier været anvendt som aftaleramme for samarbejder mellem kommuner og civile aktører om opgaver, problemstillinger og emner.

Partnerskaber er en aftalebaseret strukturering af tværsektorielt samarbejde for sociale, sundhedsmæssige eller miljømæssige formål (Andersen 2006). Udviklingspotentialer udfoldes i kraft af synergier mellem aktører fra forskellige sektorer og fælles mål og tager ofte form af tidsbegrænsede projekter omkring et samfundsproblem, der enten udvikler nye løsninger eller forbedrer eksisterende. Til forskel fra det netværksbaserede samarbejde vil der i partnerskaber være tale om en højere grad af formalisering af samarbejdet i form af faste aftaler, mødekaender og formulerede mål og formål for samarbejdet.

Partnerskaber kan også rumme udfordringer. Det kan eksempelvis være svært for meget forskellige aktører med forskellige opgaver, mål og styringsmæssige og økonomiske rammer at arbejde sammen. Nogle forskere betoner, at partnerskaber om velfærdsløsninger ofte ikke sætter brugere og borgere i centrum, men derimod lukker sig om de udførende professionelle kommunale eller private aktører (Fotaki 2011, Espersen & Andersen forthcoming), og endelig kritiseres partnerskaber for, at de i praksis ofte ikke er ligeværdige samarbejder, idet mange partnerskaber er defineret af det offentlige midler, målstyring, kontrol og evalueringer (Espersen & Andersen forthcoming).

Samskabelse og samproduktion

I de senere år har begreberne *samskabelse* og *samproduktion* figureret som betegnelser for ligeværdige samarbejder mellem kommunale institutioner og medarbejdere, borgere og frivillige og civile aktører om at udvikle, videreudvikle eller forbedre velfærdsløsninger (Andersen & Espersen forthcoming). Begreberne er forholdsvis nye som mainstream-begreber i en dansk sammenhæng, og man kan få indtryk af, at de bruges om enhver form for samarbejde mellem borgere, frivillige, civile aktører og kommunale medarbejdere og institutioner. I den internationale forskning er begreberne *co-creation* og *co-production* dog ikke helt så brede, om end forskningsfeltet bevæger sig i mange og meget forskellige retninger. I dette afsnit introduceres til begrebernes internationale ophav og dermed også til, hvorved de adskiller sig fra netværksbaseret samarbejde og partnerskaber. Der skal tages forbehold for, at ikke hele forskningsfeltet er inddraget.

I samskabelse forstået som *co-creation* inddrages brugere, borgere og evt. civile aktører ad hoc som aktive og ligeværdige stemmer af offentlige myndigheder til enten at videreudvikle eller forbedre velfærdsløsninger eller udvikle nye (Andersen & Espersen forthcoming). Samskabelse (*co-creation*) kan kvalificere problemforståelse og skabe udvikling og læring og kan gennemføres i mange faser af en udviklingsproces: i forbindelse med problemlidentifikation, produktion, evaluering, videreudvikling m.m. Samskabelse (*co-creation*) stammer fra produktudviklingsprocesser i private virksomheder, hvor virksomheder i afgrænsede perioder arbejder med at inddrage kunder i produktionen af produkter og services (Gouillart 2014). Derved kan firmaer i højere grad både udvikle produkter og services, som imødekommer kundernes behov, og opnå loyale kunder. Kunder og interessenter i øvrigt (fx civile aktører) anses for at have

¹¹ Isomorfi/enshed: når organiseringer antager de normativt mest acceptable former.

værdifuld viden, som kan bidrage til at udvikle kvaliteten af offentlige services og ydelser. (Agger & Tortzen 2015). Et dansk forskningsreview om samskabelse (Agger & Tortzen 2015) beskriver, at hovedinteressen i forhold til co-creation er at fremme deltagelse og selvorganisering blandt borgere og civile aktører og dermed opnå brugerdriven innovation af nye løsninger. De politiske og styringsmæssige aspekter af denne forståelse af samskabelse er ikke i fokus. Co-creation tankegangen ses bl.a. i dele af designtænkningen i Danmark (Agger & Tortzen 2015).

Samproduktion forstået som co-production kan beskrives som et ligeværdigt, helhedsorienteret og langvarigt samarbejde mellem offentlige myndigheder og borgere/brugere og civile aktører m.fl. om at udvikle, gennemføre og evaluere velfærdsydelser (Espersen & Andersen, Andersen & Espersen forthcoming). Samproduktion er mere inde i "maskinrummet" af offentlige ydelser og etablerer mere langvarige samproducerende relationer baseret på oplevelser af gensidig afhængighed. Også i samproduktionen anses borgere og civile aktører for at være aktive, autoritative og vidende.

Samproduktion (co-production) knytter sig bl.a. til forskningen i New public Governance paradigmet for offentlig styring, der har som grundlæggende præmis, at organiseringen af velfærdsløsninger udfoldes i horisontale samarbejder mellem det offentlige, civilsamfundet og markedet (Bovaird & Löffler 2003, Bovaird 2005, Bovaird & Löffler 2009). I kraft af koblingen af kompetencer og ressourcer i nye arenaer for deltagere adresseres komplekse problemstillinger og demokratisk deltagelse af borgere og interessenter på nye måder. Samproduktion kan ydermere udfoldes både på mikro-, meso- og makroniveau af organisationer, og det kan foregå i både planlægningsfasen og i produktionsfasen af offentlig service. Det kan også både udfoldes i forhold til individuelle borgere i 1:1 løsninger og som kollektive løsninger. Med 1:1 løsninger menes individuelle borgere og professionelle medarbejdere og med kollektive løsninger menes løsninger, der involverer mange civile aktører, borgergrupper og kommunale medarbejdere, der kommer mere end enkeltstående borgere til gode.

Den svensk/amerikanske forsker Victor Pestoff kalder samarbejdsrelationerne på de tre niveauer for henholdsvis co-production (mikro), co-management (meso) og co-governance (makro) (Pestoff & Brandsen 2008, Pestoff 2009, 2010), dvs. samproduktion, sam-ledelse og samstyring (Andersen & Espersen forthcoming). Der er således tale om et meget sammensat fænomen, som kan praktiseres meget forskelligt og på forskellige niveauer og også samtidig. Samskabelse (co-creation) kan også udfoldes inden for New Public governanceparadigmet, men adskiller sig fra co-production-begrebet ved i højere grad at være kendetegnet ved midlertidighed og ved metode. Når samskabelse (co-creation) og samproduktion (co-production) alene gennemføres i produktionsfasen af offentlige services, vil der ikke nødvendigvis være tale om New public Governance-styringsrationaler. Der kan også være tale om en anden måde at implementere kommunale opgaver på inden for New public Management-styringens opdeling i bestillere, udførere og modtagere. Et dansk forskningsreview om co-creation og co-production skelner mellem "Effektivitets-samskabelse" og "demokratisk samskabelse": Effektivitets-samskabelse knytter sig til New public Management-paradigmet, og interessen er rettet mod, hvordan brugere og borgere mest effektivt kan bidrage til at løfte kvalitet eller kvantitet af offentlige services. Når det drejer sig om udbyttet af samskabelsen og samproduktionen, er der især interesse for output af produkter og services og på den enkelte individuelle borger (Agger & Tortzen 2015).

Den demokratiske samskabelse og samproduktion har fokus på at give borgere, civile aktører og andre interessenter en aktiv rolle i styring og udvikling af velfærdssamfundet. Demokrati og magt står centralt i denne forståelse af samskabelse og samproduktion: både forstået som muligheden for at styrke tillid mellem borgere og kommune, styrke borgere og civile aktørers

rolle og indflydelse, empowerment af udsatte borgere og som demokratisering af velfærdsydelser, der skaber større demokratisk legitimitet i både planlægning og produktion af velfærdsløsninger (Agger & Tortzen 2015).

Nedenstående model illustrerer de to forskellige former (Agger & Tortzen 2015)

	Effektivitet	Demokrati
Styringsparadigme	New Public Management	New Public Governance
Fokus	Produkt (output)	Proces og outcome
Udbytte	Effektivitet 'Value for money'	Proces og outcome
Hvem deltager	Individuelle borgere og brugere	Borgere, civile aktører, lokalsamfund, virksomheder m.fl.
Hvor i policy processen	Outputsiden: produktionen af services	Både output og input: planlægning, produktion og evaluering af services

Forskere har også identificeret udfordringer forbundet med samskabelse og samproduktion. Nogle forskere påpeger, at omkostninger kan forskydes til individer og civile aktører (Fotaki 2011) og risikere at øge den sociale ulighed ved at favorisere nogle borgergrupper og civile aktører, der inddrages mere end andre, og hvis interesser varetages mere end andres på bekostning af almenvællets interesser (Espersen og Andersen forthcoming, Fotaki 2011). Derudover kan fagprofessionelle føle sig udfordret og underkendt af de nye brugerpositioner og borgergrupper, som de skal samarbejde med, og som ikke har den samme faglighed som de professionelle (Fotaki 2011, Espersen & Andersen forthcoming).

Opsamling

Indeværende undersøgelse kan ikke afdække om danske kommuner arbejder med samskabelse og samproduktion eller partnerskaber og netværksbaseret samarbejde med civile aktører og borgere, samt hvordan de konkret gør det. Det kræver større kvalitative studier at afdække de konkrete samarbejdsformer og samarbejdsmodeller. I praksis kan det offentlige opretholde definitionsretten over civilsamfundets rolle på en sådan måde, at det via puljer, evalueringskrav og invitationer til samspil fortsat sætter rammerne for civilsamfundets opgaveløsning og fokusområder i nye varianter af bestiller-udfører-modeller, hvor det civile samfund (for) bliver leverandører til det offentlige. En sådan samspilsmodel kan risikere at lægge et ensrettende pres på civilsamfundet i stedet for at skabe infrastrukturelle og organisatoriske rammer, der i ligeværdigt samspil med heterogene organisationer og grupper vil kunne forløse de nye samspils potentialer for at udvikle nye borgerinddragende og ressourceskabende løsninger (Briggs 2003), hvor civilsamfundets forskellige interesser, viden og ressourcer, sættes i spil. Samskabelse, samproduktion, partnerskaber og netværksbaseret samarbejde betyder derfor ikke nødvendigvis nye innovative helhedsløsninger omkring løsningen af komplekse udfordringer. Det kan ligeså være offentligt defineret opgaveløsning med inddragelse af civilsamfundet eller regulær brug af frivillig, ulønnet arbejdskraft i den kommunale opgaveløsning.

1.4 Andre undersøgelser

Denne undersøgelse er gennemført i et samarbejde mellem KORA og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) på Syddansk Universitet.

Flere igangværende undersøgelser omhandler kommunernes samarbejde med civile aktører.

KORA:

I KORA følges indeværende undersøgelse op af dybdegående casestudier i samarbejde med Center for socialt entreprenørskab på RUC, og sideløbende gennemføres andre undersøgelser. På det sociale område og udsatte-området står KORA, også i tæt samarbejde med Center for socialt entreprenørskab på RUC, for evaluering af tre partnerskabsprojekter mellem kommuner og civilsamfund, der i forskellige former for samskabende arenaer arbejder med at skabe inklusion og deltagelse af socialt udsatte borgergrupper. I samarbejde med projekterne udvikles dokumentations- og selvevalueringsværktøjer, og det undersøges, hvilke styrings- og organiseringsformer der skaber udbytte hos de socialt udsatte borgergrupper, samt hvordan aktører i samskabende arenaer kan dokumentere og evaluere egne indsatser.

For det andet står KORA for udvikling af dokumentation af to partnerskaber på handicapområdet, der arbejder med, hvordan frivillige kan skabe værdi for borgere med handicap, i samarbejde med kommunen og diverse lokale aktører. Projekterne vedrører to frivilligcentre og kommunale handicaporganisationer i tæt samspil med andre lokale aktører: uddannelsesinstitutioner, Statens Museum for Kunst, forskellige frivillige organisationer og en lang række af frivillige tilknyttet projekterne.

For det tredje evaluerer KORA også andre indsatser, hvor der foregår et samarbejde mellem civile aktører og offentlige enheder, fonde og private aktører. Det drejer sig om alt fra cafeer på hospitaler til biblioteker, der arbejder med at opbygge nye roller i lokalsamfundet i tæt samarbejde med diverse lokale foreninger.

For det fjerde evaluerer KORA udvikling, afprøvning og effekter for borgere med kognitive funktionsnedsættelse i projekt Mening og Mestring, der udvikles i et samarbejde mellem fire kommuners jobcentre og ni handicaporganisationer, der udvikler samarbejde om rådgivning og psykoedukation, der skal bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet.

For det femte indgår KORA som sparringspartner og rådgiver i Gentofte Kommunes udvikling af inklusion af børn, unge og voksne med særlige behov, hvilket inkluderer samarbejde med frivillige pårørende og foreninger. For det sjette har KORA evalueret tre kommuners udviklingsprojekter (Odense, Holstebro og Haderslev Kommuner), der går ud på at samarbejde med væresteder for udsatte borgere mere aktivt i kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen gennem afprøvning af en samarbejdsmodel, hvor værestederne og kommunerne er to ligeværdige parter.

For det syvende bidrager KORA til evaluering af initiativer under Broen til bedre sundhed. Broen til bedre sundhed er et langsigtet partnerskab mellem Region Sjælland, Lolland Kommune og Guldborgsund Kommune, der skal realisere langsigtede mål om større lighed i sundhed for hele befolkningen i området. Midlet til at nå de store mål er indgåelse af partnerskaber om projekter med deltagelse af bl.a. regionen, kommunerne, privatpraktiserende læger, Business Lolland-Falster, foreninger og grupper i lokalsamfundet og borgere og patienter.

Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet (CISC):

CISC har i mange år forsket i foreningsliv og frivilligt arbejde og bl.a. stået for de to største danske undersøgelser af foreningslivet i Danmark. Fra 2016 til 2018 gennemfører forskningscenteret en omfattende undersøgelse af Samspillet mellem den frivillige og den kommunale sektor. Undersøgelsen, der gennemføres i fem kommuner, omfatter fem dele.

For det første undersøges den kommunale politik og diskurs vedrørende civilsamfundet og især samspillet med den frivillige sektor baseret på interview med centrale politikere og embedsmænd samt foreliggende dokumenter.

For det andet gennemføres en kortlægning af den samlede frivillige indsats inden for kommunens afgrænsning. Dels ved en registrering af foreninger. Dels ved en spørgeskemaundersøgelse af de registrerede foreninger samt kommunale institutioner, centre og enheder. Kortlægningen går både ud på at afdække antallet af foreninger og at belyse omfanget af og karakteren af og holdningen til samspejlet mellem den kommunale og den frivillige sektor. Denne del af forskningsprojektet gennemføres både i 2016 og i 2018 for at afdække ændringer i og virkningen af de kommunale politikker og indsatser på området.

For det tredje gennemføres dybdegående analyser af 16-20 projekter eller særlige indsatser i de kommuner, som indgår i undersøgelsen, der søger at fremme samarbejdet med foreningslivet eller inddrage frivillige i kommunale opgaver. Disse projekter følges tæt over to år.

For det fjerde gennemføres der både i 2015 og 2018 en spørgeskemaundersøgelse af alle danske kommuners politik og konkrete indsatser på området for at belyse en eventuel udvikling i den undersøgte periode, afdække forskelle derpå mellem kommunerne og indsamle gode og mindre gode erfaringer. Det er denne del af undersøgelsen, som denne rapport vedrører.

For det femte skal projektet give kommunerne inspiration til og viden om, hvordan samarbejdet mellem kommunen og foreningerne og de frivillige kan udvikles. Dels ved under projektførelsen at stille ekspertise til rådighed for de involverede kommuner. Dels ved – såvel i projektførelsen som efter – at informere om viden og erfaringer fra projektet og skabe debat derom ved afholdelse af konferencer, oprettelse af hjemmeside, benyttelse af sociale medier til at informere om resultater og gode erfaringer samt gennemførelse af halvårige møder for de fem kommuner, hvor erfaringer udveksles og ideer til nye initiativer til samspejlet diskuteres.

1.5 Rapportens indhold og læsevejledning

Efter dette indledende **kapitel 1** med introduktion og relevant baggrundsviden følger seks kapitler. I **kapitel 2** redegøres for, hvordan undersøgelsen er gennemført, svarprocent samt analysestrategi. Derpå følger i **kapitel 3** en analyse af de overordnede kommunale politikker og strategier vedrørende samarbejde med civile aktører samt en analyse af, hvorfra de kommunale forvaltninger har fået inspiration til udviklingen af politikkerne og operationalisering af samarbejderne. Der er forskelle mellem fagområderne, og resultaterne kan give anledning til refleksion over valg af videns- og inspirationskilder i den enkelte forvaltningsarbejde med samarbejder. **Kapitel 4** indeholder en analyse af, hvilke civile aktører, de kommunale fagområder samarbejder med, hvor mange de samarbejder med samt hvilke opgaver, problemstillinger og målgrupper samarbejdet vedrører. Kapitlet rummer også viden om, hvor ofte de konkrete samarbejder går på tværs af forvaltningsområder, samt hvor mange samarbejdspartnere de enkelte samarbejder vurderes at indeholde. Her er der væsentlige forskelle mellem fagområderne, som kan bruges til refleksion over den videre udvikling af problemstillinger at samarbejde om, og valg af samarbejdspartnere, samt relevansen af brede samarbejder på tværs af forvaltningsområder og mange civile aktører samtidig. **Kapitel 5** består af en analyse af, hvordan samarbejderne er organiseret og administreret i de kommunale forvaltninger. Hvor ansvaret er placeret, hvem der igangsætter samarbejderne, samt hvordan forvaltningsområdet understøtter og eventuelt måler/evaluerer samarbejderne. Undersøgelsens resultater på dette område kan blandt andet bruges som refleksion over relevante understøttelsesmetoder og relevansen af forskellige former for evaluering og måling. I **kapitel 6** beskrives for det første de kommunale fagchefers forventninger til samarbejdet med civile aktører, dernæst deres vurdering af, hvad udbyttet af samarbejdet har været, og til sidst deres vurderinger af forskellige typer af mulige udfordringer ved samarbejdet. Resultaterne kan bruges som refleksion over

sammenhængen mellem forventninger, organiseringen af de konkrete igangværende samarbejder og oplevet værdi. Disse kan sammenholdes med præsentationen af fagchefernes erfaringer med udfordringer og barrierer i forbindelse med samarbejderne. Endelig sammenfattes hele analysen i **kapitel 7**, og resultaterne perspektiveres og diskuteres i **kapitel 8**. I bilag 1 ses svarprocenten fordelt på kommuner. Bilag 2 er spørgeskemaet udsendt til fagcheferne.

Rapportens struktur gør det muligt at læse kapitlerne enkeltvis og fokusere sin læsning på udvalgte temaer eller fagområder. Resumeet i indledningen skaber overblik over undersøgelsens overordnede resultater, mens sammenfatningen i kapitel 7 også opsummerer forskelle og ligheder mellem kommunetyper og fagområder. Kapitel 8 med afslutning og perspektivering sammenholder, diskuterer og perspektiverer undersøgelsens resultater.

2 Metode og analysestrategi

2.1 Metode

Denne undersøgelse er iværksat og gennemført i et samarbejde mellem KORA og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet. Undersøgelsen indgår som en del af de to institutioners forskning i samspillet mellem civilsamfundet og den kommunale sektor.

Undersøgelsen omfatter et elektronisk spørgeskema stilet til alle 98 kommuner, der blev udsendt sidst i oktober 2015. Til forskel fra de fleste kommuneundersøgelser, der stiles til enten hele kommunen eller en afgrænset del af kommunen (fx et specifikt fagområde), er denne undersøgelse stilet til alle fag- og forvaltningschefer (niveau 2 chefer) med sigte på at få belyst samspillet mellem de forskellige fag- og forvaltningsområder og civilsamfundet. Det vil sige, at vi ikke har fået ét samlet – eller koordineret – svar fra hver kommune, men svar fra fag- og forvaltningschefer fra forskellige forvaltningsområder. Baggrunden for denne fremgangsmåde er for det første en ambition om at opnå en konkret viden om, hvordan kommunerne samarbejder med civile aktører. Ved at stille spørgeskemaet til den enkelte forvaltning opnås en detaljeret viden om den praktiske forvaltning, som ikke kunne opnås ved at stille spørgeskemaet til én person, der svarer på vegne af hele kommunen. Derved kan vi få indblik i forskelle og ligheder mellem de forskellige fagområder vedrørende samarbejde med civile aktører. For det andet antages det, at selvom mange kommuner har vedtaget særlige politikker og strategier for hele kommunens samarbejde med civilsamfundet, så er der forskelle på omfanget og karakteren af dette samarbejde fra fagområde til fagområde. For det tredje var det ambitionen at skabe et samlet overblik over alle 98 kommuners samarbejde med civilsamfundet i form af forventninger, praksis og oplevet udbytte, og her var det vores antagelse, at kommunernes enkelte fagforvaltninger var i besiddelse af det bedste overblik over deres respektive fagområdes samarbejder.

Som indledning til spørgeskemaet bad vi fag- og forvaltningscheferne om at:

... tænke på deres fagområdes samarbejde med civilsamfundet som samarbejder om opgaver, problemstillinger, målgrupper eller emner, hvor relationen mellem kommunen og de civile aktører er andet og mere, end at kommunen understøtter med økonomi, adgang til kommunale faciliteter eller rådgivning.

Herefter beskrev vi vores brede forståelse af "civile aktører"¹² og et par konkrete eksempler på, hvad et samarbejde kunne bestå i. Vi var ikke interesseret i fagområdernes relationer til civilsamfundet, som alene bestod i, at kommunen giver civile aktører økonomisk støtte, rådgivning eller adgang til at bruge kommunale faciliteter. Når vi spurgte dem om, hvem og hvad de samarbejdede om, angav vi, at vi ikke var interesseret i leverandøraftaler og tilskudsrelationer.¹³

Det har ikke overraskende vist sig at være svært for fag- og forvaltningscheferne at besvare nogle af spørgsmålene. Deres ansvarsområder spænder i flere tilfælde over flere fagområder med forskellig praksis – også i forhold til samarbejde med civilsamfundet. En af fagcheferne,

¹² Lokale foreninger, større landsdækkende frivillige eller non-profit organisationer, væresteder og aktive borgergrupper i lokalområder, frivilligcentre og social økonomiske virksomheder, og personer, der arbejder frivilligt uden organisationstilknytning.

¹³ Forskningsprojektet "Samspillet mellem den frivillige og den kommunale sektor" på Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet gennemfører en spørgeskemaundersøgelse blandt de udførende enheder i fire kommuner

skriver således i en kommentar til spørgeskemaet, at det var svært at besvare en del af spørgsmålene.

Forvaltningens områder: Ældre, demente, hjerneskadede, psykisk syge og handicappede er meget forskellige i forhold til samarbejder med civilsamfundet. Derfor kan nogle svar være præget af, hvilke arbejdspladser der har været i tankerne, når der er givet svar.

Flere fagchefer angiver i forlængelse heraf, at de har foretaget et større researcharbejde forud for besvarelse af spørgeskemaet:

Det er et MEGET svært skema at udfylde. Forvaltningsindgangen betyder, at vi jo skulle udfylde det mange steder i kommunen.

Enkelte fagchefer har bedt medarbejdere i forvaltningen med større detailkendskab om at besvare spørgeskemaet i stedet for dem selv. Det har typisk været medarbejdere i forvaltningen, der har arbejdet med samarbejder med civilsamfundet, fx frivilligkonsulenter og frivilligkoordinatorer, og på den baggrund har haft et kendskab til forvaltningsområdets praksis. Navne og mailadresser på fagcheferne i kommunerne blev indhentet fra Ritzaus Kommunale Årbog, og efterfølgende blev kommunerne bedt om at verificere disse oplysninger. Kommunens kommunaldirektør og dennes sekretariat blev adviseret om undersøgelsen sammen med vores ønske om en opbakning til deltagelse i undersøgelsen. Langt de fleste kommunaldirektører responderede positivt herpå.

Spørgeskemaet blev i oktober 2015 sendt til i alt 838 fag- og forvaltningschefer, og efterfølgende blev der sendt to rykkere. 53 % har besvaret spørgeskemaet helt eller delvist. 34 % har besvaret det helt, mens 19 % ikke har besvaret alle spørgsmål eller blot undladt at afslutte spørgeskemaet som den sidste handling i besvarelsen. Svarprocenten varierer en del mellem kommunerne. I tre kommuner har alle de chefer, der fik spørgeskemaet tilsendt, besvaret det, mens det kun er én eller slet ingen, som har besvaret spørgeskemaet i fem kommuner (bilagstabel 1.1). Besvarelsene er relativt jævnt fordelt på forvaltningsområder. Det er dog sandsynligt, at det i højere grad er fagchefer, som interesserede og engagerede i et samarbejde med civile aktører, end fagchefer der ikke er optaget deraf, der har besvaret spørgeskemaet, og derfor kan undersøgelsen tegne et lidt mere "positivt" billede af samarbejdets omfang og holdningen dertil, end vi ville have fundet, hvis alle fagchefer havde svaret.

47 % af de fagchefer, som har besvaret spørgeskemaet, betegner sig selv som fagchef, 25 % som centerchef, 6 % som stabschef, mens de resterende 22 % har andre titler (bilagstabel 1.1). I det følgende betegnes respondentgruppen derfor som fagchefer.

Enkelte af respondenterne gav sig tid til at kommentere og kritisere spørgeskemaet. En del kommentarer går på, at området er komplekst og svært at forholde sig til i et spørgeskema, der a priori reducerer kompleksiteten af feltet. Derudover fandt enkelte, at spørgeskemaet var uoverskueligt eller vanskeligt at besvare. For eksempel skriver en respondent, at det er en "dårligt struktureret undersøgelse af komplekse problemstillinger", og en anden skriver. "Som ofte afspejler et så konkret spørgeskema ikke virkeligheden, så svarene bliver ikke valide. Tidsforbruget, der var anført, var ikke tilstrækkeligt til at udfylde skemaet."

Flere af kommentarerne bekræfter således det problem, som undersøgelsen har søgt at tage højde for ved at sende spørgeskemaet til fagchefer. På den ene side peger flere på, at samarbejdet med frivillige og foreninger er meget situationsbestemt, og derfor er det vanskeligt at svare på generelt (også selvom respondenterne, på de fleste spørgsmål, alene skulle svare for det pågældende fagområde). En respondent skriver således, at

...generelt er det svært at besvare sådanne spørgsmål, når det drejer sig om et område, der er så situationsbestemt og påvirkeligt af mange faktorer.

På den anden side er netop kompleksiteten og den generelle mangel på viden om, hvordan kommunerne griber det an i praksis, baggrunden for, at vi med spørgeskemaet søger at skabe et overblik over feltet. Denne mangel på forskningsbaseret viden afspejler sig i fagchefernes kommentarer: Der er sandsynligvis tilfælde, hvor spørgeskemaets kategorier (svarmuligheder) ikke afspejler kommunernes virkelighed godt nok. Det har været svært at kategorisere en kompleks virkelighed, som ikke har været kategoriseret før: Det gælder både for os som forskere og fagcheferne som respondenter.

Derudover har det vist sig, at selve det faktum, at samarbejderne ikke altid alene er relateret til ét enkelt forvaltningsområde – men derimod ofte går på tværs af opgaver, strukturer og kompetenceområder – også har vanskeliggjort besvarelserne: En respondent skriver, at

... nogle af spørgsmålene var svære at svare på i forhold til, at vi arbejder på tværs af forvaltninger.

En anden synes, at:

... flere spørgsmål er formuleret virkeligt snørklet. Ikke klar konsistens i forhold til, om spørgsmålene rettede sig mod hele kommunens opgaver eller kun afdelingens opgaver/projekter. Besvarelserne er præget af, at vi i denne afdeling har det overordnede ansvar for samarbejder, som udføres hos andre fagområder, fx frivilligstrategi og omstillingsgrupper.

Det er således tydeligt, at meget samarbejde udspiller sig på tværs af forvaltningsområder, og i nogle tilfælde også rent ansvarsmæssigt er placeret forskellige steder i kommunens forvaltninger.

Spørgeskemaet er et første forsøg på at få et samlet indblik i en kompleks virkelighed i kommunerne, som vi endnu ikke ved særlig meget om. Denne mangel på forskningsbaseret viden omkring praksis forplanter sig fra vores spørgeskema til fagchefernes kommentarer.

2.2 Analysestrategi

Tabel 2.1. indeholder en oversigt over undersøgelsens overordnede afhængige og uafhængige variable. I hvert af de følgende afsnit, som analysen er opdelt i, redegøres for de afhængige variable. Derfor nøjes vi med her at indkredse de uafhængige variable og præcisere, hvordan et par af dem er operationaliseret.

Undersøgelsen søger både at belyse, om der er forskelle mellem kommunerne på samarbejdet med civile aktører og holdningen dertil, og om der er forskelle derpå mellem forskellige forvaltningsområder. Det er undersøgelsens to centrale overordnede uafhængige variable. Hvad angår kommunevariablen undersøges fire problemstillinger.

1. Har kommunens størrelse – bestemt efter antal indbyggere – en betydning for samarbejdet med civile aktører?
2. Har kommunens beliggenhed – bestemt efter hvilken region kommunen hører til – en betydning for samarbejdet med civile aktører?
3. Har det betydning for kommunens samarbejde med civile aktører, om kommunen er "Rød" eller "Blå" i politisk forstand – bestemt efter hvilket parti, borgmesteren tilhører?

4. Har det betydning for kommunens samarbejde med civile aktører, hvor meget kommunen er presset på ressourcerne. Denne variabel viser, hvor store udgiftsbehovene er i en kommune i forhold til dens velstand. Variablen udtrykker det relative økonomiske pres i forhold til andre kommuner (i 2015). Variablen fortæller således ikke noget om, hvorvidt kommunen er blevet mere eller mindre økonomisk presset over tid.¹⁴

Den anden overordnede uafhængige variabel er fag- og forvaltningsområder. Da det er meget forskelligt, hvordan kommunerne har opdelt den kommunale forvaltning og administration, blev fagcheferne bedt om at skrive, hvilke faglige områder de er ansvarlige for. På baggrund af dette svar er respondenterne opdelt på følgende fag- og forvaltningstyper:

1. Sundhed og forebyggelse (sundhedslovsydelser, sundhedsfremme og forebyggelse, ældre)
2. Social hjælp og service (ældre, handicap, borgere med særlige behov, omsorg, pleje, dagtilbud, familie, psykiatri, mv.)
3. Skole og uddannelse
4. Kultur og fritid
5. Beskæftigelse og arbejdsmarked
6. Teknik og miljø (derunder bl.a. byudvikling, grønne områder, trafik og kommunale ejendomme)
7. Ledelse og Strategi i kommunen (derunder bl.a. udvikling, dokumentation, direktion, jura, intern organisation og politik udvikling)
8. Borgerservice

De fleste fagchefer kunne entydigt indplaceres under disse overordnede fag- og forvaltningsområder, men en del går på tværs af dem. Derfor er indplaceringen af fagcheferne ikke gensidigt udelukkende, dvs. at der er fagchefer, som hører med under to og i nogle tilfælde tre fag- og forvaltningsområder. Det "forstyrrer" selvsagt analyserne lidt af forskelle og ligheder mellem fagområderne på samarbejdet med civile aktører.

På fagchefernes svar omkring, hvad de samarbejder om, kan vi se, at indholdet af de fleste fagområder ligeledes entydigt kan indplaceres under en enkelt kategori. Men nogle fagområder er placeret forskelligt i kommunerne og indgår derfor i flere af fagområderne. Det gælder eksempelvis ældreområdet, digitalisering og integration af flygtninge. I nogle kommuner er ældreområdet placeret sammen med socialområdet, i andre sammen med sundhed og forebyggelse. Flygtningeområdet nævnes i flere af fagområderne.

¹⁴ "Ressourcepreset" er beregnet som udgiftsbehov divideret med ressourcegrundlag (hele beløbet = 100). Udgiftsbehovet måles som det samlede udgiftsbehov pr. indbygger som opgjort i udligningsordningen. Ressourcegrundlaget beregnes som kommunens beskatningsgrundlag korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/afdrag (Houlberg 2012, Helby, Houlberg & Christensen 2015).

Tabel 2.1 Undersøgelsens variable

Uafhængige variable:	Afhængige variable:
<p>a) Fag- og Forvaltningsområde</p> <p>b) Kommunetyper – opdelt efter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Størrelse (antal indbyggere) 2. Borgmesterens parti 3. Regioner 4. Ressourcepres 	<p>Overordnet politik og strategi (kapitel 3)</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Kommunens og forvaltningens overordnede politik og strategi b) Fagområdets/forvaltningens politikker og strategier c) Kommunen inspiration til udarbejdelsen af en strategi eller politik <p>Hvad samarbejdes der om og med hvem? (Kapitel 4)</p> <ol style="list-style-type: none"> d) Problemstillinger, målgrupper og civile aktører e) Har kommunen haft et særligt fokus på at udvikle en strategi mv.? f) Hvor mange samarbejdsprojekter har forvaltningsområdet? g) Hvilke civile aktører samarbejdes der med? h) Hvor ofte går samarbejdet med civile aktører på tværs af forvaltninger i kommunen? i) Hvor mange samarbejdspartnere indgår der i dit forvaltnings- og fagområdes konkrete samarbejder med civile aktører? <p>Den kommunale forvaltning af samarbejdet (kapitel 5)</p> <ol style="list-style-type: none"> j) Hvor i forvaltnings- og fagområdet er kommunens ansvar for udviklingen af samarbejder med civile aktører som regel placeret? k) Hvordan igangsættes forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører typisk? l) Hvordan er kommunens samarbejde med civile aktører som regel organiseret på det pågældende forvaltnings- og fagområde? m) Hvordan måles værdien og udbyttet af samarbejdet? <p>Værdien af og holdninger til samarbejde med civile aktører (kapitel 6)</p> <ol style="list-style-type: none"> n) Fagchefernes begrundelser for at samarbejde med civile aktører o) Fagchefernes vurdering af værdien af samarbejdet med civile aktører p) Fagchefernes holdninger til samarbejde med civile aktører

3 Politikker, strategier, viden og inspiration

Dette første afsnit af analysen af svarene fra fagcheferne har fokus på kommunernes formelle politikker og strategier for samarbejde med civile aktører. Det er forskelligt, hvordan kommunerne forstår dette i praksis. For nogle kommuner er det frivillighedspolitik eller civilsamfundspolitik; for andre er det en politik omkring aktivt medborgerskab, og for endnu andre er der tale om et bredere velfærdsfokus, hvor civile aktører og borgere tænkes med ind i velfærdsproduktionen som aktive bidragsydere (eksempelvis Aarhus Kommunes "Kærlig kommune", Odense kommunes "Ny virkelighed – ny velfærd", Skanderborg Kommunes "Kommune 3.0" eller Holbæk Kommunes "Holbæk i fællesskab"). Mange kommuner har længe haft særlige politikker for den kommunale støtte på folkeoplysningsområdet (aktiviteter for børn og unge i foreninger samt aftenskoler og andre folkeoplysende foreninger og organisationer) og for den kommunale støtte til frivilligt socialt arbejde efter Servicelovens (SEL) § 18, bl.a. som følge af krav derom i lovgivningen. Overordnede politikker eller strategier, vedtaget af kommunalbestyrelsen, er derimod forholdsvis nyt. Det kan hænge sammen med den voksende politiske interesse for området, men det er givetvis også en følge af en generel tendens i kommunerne til at udvikle politikker for særlige områder i form af dokumenter, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen (fx sundhedspolitik, folkeoplysningspolitik og idrætspolitik).

En formel politik – vedtaget af kommunalbestyrelsen – kan være udtryk for den politiske betydning, et samfundsområde tillægges i kommunen. Forskningen har imidlertid stillet spørgsmålstegn ved, om en sådan formalisering af politikken har en selvstændig betydning for den konkrete politik og effekten deraf. På den ene side er politisk målstyring blevet udlagt som en nødvendig reaktion på embedsværkets og forvaltningens vækst og øgede indflydelse samt en betydelig decentralisering af ansvaret for mange kommunale opgaver. På den anden side har forskningen peget på, at de politiske mål ofte er for brede og almengyldige uden præcise mål og succeskriterier, som giver lederne i de kommunale forvaltninger og de kommunale institutioner stor frihed til at give deres egen fortolkning af målene (Dalsgaard 2000).

I det følgende belyses først, hvor mange af kommunerne der har en overordnet formel politik eller strategi for samarbejdet med den frivillige sektor, civilsamfundet, foreningslivet eller det frivillige arbejde. Dernæst analyseres forekomsten af særlige politikker for samarbejdet med civile aktører på de forskellige fag- og forvaltningsområder. Til sidst analyseres det, hvorfra kommunerne har fået inspiration til politikkerne og operationaliseringen af samarbejdet.

3.1 Overordnede politikker og strategier

60 % af respondenterne svarer, at kommunen, de er fagchef i, har en overordnet politik eller strategi for samarbejde med civile aktører. 19 % svarer, at kommunen ikke har en overordnet, selvstændig strategi, men at det indgår som en del af andre politikker, og yderligere 10 % svarer, at politikken eller strategien for et samarbejde mellem kommunen og civile aktører er under udarbejdelse. Kun 8 % svarer 'Nej' og 3 % 'Ved ikke' på spørgsmålet (Tabel 3.1). Svarene siger ikke noget om, hvilken form for politisk ramme de henviser til, men derimod at de arbejder inden for en politisk vedtaget ramme (frivillighedspolitik, medborgerskabspolitik eller bredere velfærdspolitik, hvori samarbejder med civile aktører indgår).

Tabel 3.1 Har kommunen som helhed overordnede politikker og/eller strategier for samarbejder med civile aktører?

	N	Procent
Ja	248	60,3
Nej	32	7,8
Ikke en selvstændig strategi, men indgår som en del af andre politikker	79	19,2
Ved ikke	12	2,9
Nej endnu ikke, men det er under udarbejdelse	40	9,7
Total	411	100,0

Kun ét fagområde skiller sig signifikant fra dette svarmønster. Fagchefer for Teknik og miljø svarer i mindre grad (48 %) 'Ja' til, at kommunen som helhed har en politik eller strategi for samarbejdet med civile aktører mod 63 % af de fagchefer, der arbejder på andre områder ($p < .01$). Hvis besvarelsene fra de forskellige fagområder var repræsentative for alle kommunerne, så burde der ikke være denne forskel. Det kan skyldes, at besvarelsene fra fagchefer for Teknik og miljø er mindre repræsentative end for de øvrige fagchefer, men det kan også skyldes, at man på dette fagområde i mindre grad samarbejder med civile aktører og derfor ikke er vidende om politikker og strategier på andre fagområder og i kommunen som helhed¹⁵.

Der er ikke statistisk signifikant forskel på dette mellem regionerne, mens der er svag tendens til, at de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere i lidt højere grad har en overordnet politik eller strategi for samarbejder med civile aktører, end de mindre kommuner har ($p < .05$). Det synes heller ikke at afhænge af, om borgmesteren politisk er "blå" (V, K eller O) eller "rød". Forskellene er små og ikke signifikante. Derimod er der en svag, men signifikant forskel på andelen af kommuner, som har en formel politik på området, mellem kommuner med et forholdsvist højt udgiftspres, dvs. kommunens udgiftsbehov i forhold til kommunens velstand, og kommuner med et lavt udgiftspres. Den halvdel af kommunerne, som har det forholdsvist største udgiftspres, har i lidt højere grad en overordnet politik på området end den halvdel af kommunerne, som har et udgiftspres under gennemsnittet. Disse forskelle mellem store og mindre kommuner og mellem kommuner med stort udgiftspres og kommuner med lille udgiftspres på andelen, der har en formel politik eller strategi på området, forsvinder imidlertid, hvis der tages højde for sammenhængen med andre uafhængige variable (ved logistisk regressionsanalyse).

3.2 Politikker og strategier på de forskellige fagområder

En noget mindre andel af fagcheferne svarer, at der er en særlig politik eller strategi for samarbejde med civile aktører på det fagområde, som fagchefen er ansvarlig for. 39 % svarer bekræftende på dette spørgsmål, mens 29 % svarer, at det indgår som en del af andre politikker (Tabel 3.2).

¹⁵ Denne tendens forstærkes, hvis man alene ser på fagchefer, som kun er leder af 'teknik og miljø' og ikke samtidig er leder af andre fagområder.

Tabel 3.2 Har dit forvaltnings- og fagområde særlige politikker eller strategier for samarbejder med civile aktører?

	N	Procent
Ja	161	39,3
Nej	101	24,6
Ikke en selvstændig strategi, men indgår som en del af andre politikker	119	29,0
Ved ikke	3	0,7
Nej endnu ikke, men det er under udarbejdelse	26	6,3
Total	410	100,0

Der er – lidt overraskende – forholdsvis små forskelle på dette på tværs af fagområder. Sundhed og forebyggelse og Kultur og fritid har dog i højere grad særlige politikker og strategier for samarbejdet med civile aktører, mens det er overraskende, at det ikke gælder for Skole og uddannelse og Social service. Teknik og miljø har omvendt i mindre grad særlige politikker og strategier for samarbejdet (Tabel 3.3)¹⁶.

Tabel 3.3 Har forvaltnings- og fagområdet særlige politikker eller strategier for samarbejde med civile aktører, opdelt efter de områder, som respondenterne er ledere for (Procent)?*

Fagchefen har ansvar for ...	Ja	Indgår som del af andre politikker	Er under udarbejdelse	Nej	Ved ikke	N = 100 %	P < **
Sundhed og forebyggelse	57,7	15,5	2,8	22,5	1,4	71	0.05
Socialopgaver	40,6	27,7	4,5	26,7	0,5	202	0.5
Skole og uddannelse	30,3	40,9	6,1	22,7	0,0	66	0.2
Kultur og fritid	51,6	29,7	4,7	12,5	1,6	64	0.1
Beskæftigelse og arbejdsmarked	40,7	22,0	13,6	22,0	1,7	59	0.1
Teknik og miljø	32,5	32,5	5,0	27,5	2,5	80	0.2
Ledelse og strategi i kommunen	29,4	17,6	11,8	41,2	0,0	17	0.4
Borgerservice	22,2	38,9	16,7	22,2	0,0	18	0.3
Alle	39,3	29,0	6,3	24,6	0,7	410	

Note: * Da en del af lederne har svaret, at de er leder for flere fagområder eller områder, der går på tværs af denne opdeling, er fagområderne ikke gensidigt udelukkende.

** P-værdien angiver, om der er en statistisk signifikant forskel på svarmønstret mellem det pågældende fagområde og alle øvrige.

Regionstilknytningen gør ingen forskel på, i hvilken grad kommunerne har særlige politikker og strategier på de forskellige fagområder, men der er tendens til, at man i de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere i højere grad har en politik eller strategi for samarbejdet med civile aktører på de forskellige fagområder, end man har i de mindre kommuner. Andelen, som svarer 'Nej' på spørgsmålet (14 %), er således halvt så stor i disse kommuner end i kommuner med færre end 50.000 indbyggere ($p < .08$). Der er også en svag tendens til, at borgerligt ledede kommuner (med en V, K eller O borgmester) i mindre grad har særlige politikker på de forskellige fagområder end i de øvrige kommuner ($p < .07$). Det kan dog skyldes, at de større kommuner ofte har en "rød" borgmester (R, A eller F). Disse forskelle mellem

¹⁶ Gælder hvis man alene medtager svarene fra de fagchefer på området, som kun er chef for Teknik og miljø.

kommuner med en "blå" borgmester og en "rød" borgmester på andelen, der har en formel politik eller strategi i forvaltningen, forsvinder imidlertid, hvis der tages højde for sammenhængen med andre uafhængige variable (ved logistisk regression).

3.3 Inspirationen til udvikling af samarbejdet med civile aktører

Kommunerne har ladet sig inspirere til udviklingen af samarbejdet – og politikker derfor – med civile aktører fra mange sider og kilder. Det er øjensynligt især (politiske) publikationer fra KL, råd, ministerier, de lokale frivilligcentre samt landsorganisationerne, der primært har givet inspiration til udviklingen af samarbejdet, mens mere konkrete forslag til spilleregler samt udviklede metoder og modeller for samarbejdet har haft mindre betydning (Tabel 3.4). Flere har uddybet deres svar, og der nævnes også inspiration fra andre kommuner, inspiration på konferencer og bistand fra eksterne konsulentfirmaer. Kommunerne inspireres også af forskere samt af samarbejde på tværs i kommunen om emnet og ved udviklingen af samarbejdet på konkrete områder (fx inden for folkeskolen), ved udviklingsprojekter finansieret af en fond samt ved uddannelses- og kursusforløb i kommunen. Endelig nævner enkelte, at borgermøder også har været en inspiration. Men det er tankevækkende, hvor lidt både konkrete borgere og lokale frivillige organisationer fylder som inspirationskilde, selvom det først og fremmest er de lokale foreninger og organisationer samt borgergrupper, som kommunerne samarbejder med (se mere derom senere). Det er også interessant, at 'Charter for samspil mellem den frivillige og det offentlige' har spillet en mindre rolle som inspirationskilde end både publikationer fra KL, ministerier, råd m.fl., landsorganisationer og lokale frivilligcentre.

Tabel 3.4 Hvilken inspiration har forvaltnings- og fagområdet brugt i udviklingen af samarbejder med civile aktører (Procent)?

	Ja	Nej	Ved ikke	N (= 100 %)
Publikationer fra KL, ministerier, råd m.fl.	67,3	20,8	12,0	400
Lokale frivilligcentre	60,8	27,7	11,5	401
Landsorganisationer for foreninger	57,0	23,8	19,3	400
Landsdækkende videnscentre vedr. frivilligt arbejde	49,8	29,0	21,3	400
Forskningsbaseret viden om samarbejder (fx rådgivning fra eller dialog med forskere på området)	46,3	32,3	21,5	400
Spilleregler for samarbejder fx fra fagforeninger og Frivilligt Forum	39,5	35,0	25,5	400
Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige	38,7	39,8	31,5	400
Metoder eller modeller for samarbejder, fx ABCD metoden (Asset Based Community Development), borgerbudgettering m.fl.	13,8	53,8	32,5	400

Der er en tydelig tendens til, at de største kommuner i højere grad end mindre kommuner har benyttet publikationer fra fx KL og ministerier om emnet samt udviklede modeller og metoder som inspiration.

Mellem fagområderne er der væsentlige forskelle på, hvad man har brugt som inspiration til udviklingen af samarbejdet med civile aktører. Inden for Sundhed og forebyggelse har man i højere grad end øvrige fagområder (tilsammen) brugt udviklede modeller for samarbejdet,

landsdækkende videnscentre, charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor samt landsorganisationer som kilde til inspiration.

På det sociale område er det i højere grad inspiration fra de lokale frivilligcentre og landsdækkende videnscentre samt spilleregler for samarbejdet udviklet af bl.a. fagforeninger, som man har brugt. Det afspejler givetvis, at man på dette område i højere grad har deltaget i opbygningen af både lokale frivilligcentre og lokale frivilligråd. Derudover tager det landsdækkende videnscenter (Center for frivilligt socialt arbejde) især sigte på det frivillige sociale område, hvilket man så i højere grad har brugt, end man har på de andre områder (samlet). Omvendt bruger man på dette område i meget mindre grad forskningsbaseret viden til udvikling af området.

Skole- og uddannelsesområdet skiller sig ud fra de andre fagområder (tilsammen) på to måder. Man benytter i signifikant mindre grad udarbejdede spilleregler for samarbejde, og tilsvarende benytter man i mindre grad landsdækkende organisationer.

Kultur- og fritidsområdet har i højere grad end de øvrige områder (tilsammen) ladet sig inspirere af forskningsbaseret viden, landsdækkende organisationer samt charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor. Området afviger betydeligt fra det sociale område.

Teknik- og miljøområdet afviger meget fra de øvrige områder, hvad angår inspirationen til udviklingen af samarbejdet, hvilket givetvis hænger sammen med, at det er et område, der traditionelt i meget mindre grad har været tilknyttet frivillige organisationer, frivilligcentre, frivilligråd mv. På dette område har man i markant mindre grad end på de øvrige fagområder (tilsammen) benyttet landsdækkende videnscentre, forslag til spilleregler på området, landsdækkende organisationer, charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor samt ikke mindst de lokale frivilligcentre. Halvt så mange fagchefer med ansvar for teknik og miljøområdet har svaret, at de har været inspireret af de lokale frivilligcentre i sammenligning med de øvrige områder (samlet).

Fagchefer med ansvar for ledelse og strategi mv. i kommunen har i højere grad end de øvrige fagchefer (i gennemsnit) svaret, at de har brugt forskningsbaseret viden og i mindre grad de lokale frivilligcentre.

Samlet set har KL og ministerier m.fl. og de større landsdækkende organisationer således bidraget væsentligt mere til at sætte retning i kommunerne end både videnscentre og forskningsbaseret viden samt lokale borgergrupper og små frivillige foreninger. Det kan vidne om et felt, hvis udvikling er mere præget af politik og store organisationers interesser end af forskningsbaseret viden. Staten og de store landsdækkende organisationer spiller en større rolle end lokale frivillige foreninger og borgergrupper, og der findes endnu ikke meget forskningsbaseret viden, som fagcheferne kan bruge.

Frivilligcentrene er også en stor inspirationskilde for fagcheferne. En evalueringsrapport af frivilligcentrene (Rambøll for Socialstyrelsen 2016) viser også, at frivilligcentrenes arbejde med at understøtte, udvikle og fremme frivilligheden lokalt (mobilisere frivillige, synliggøre det frivillige arbejde og yde konsulentbistand) også indbefatter et samarbejde med kommunen. Det er sandsynligt, at inspirationen fra frivilligcentrene kommer herfra.

4 Hvad samarbejdes der om og med hvem?

I dette afsnit skal vi se på det konkrete samarbejde mellem kommunale forvaltninger (og dertil hørende institutioner, centre og indsatser m.m.) og civile aktører. Først ser vi på, hvor meget samarbejdet med civile aktører har været i fokus i forvaltningen, i året før spørgeskemaet blev besvaret. Dernæst analyserer vi fagchefernes vurdering af, hvor mange samarbejder forvaltningsområdet deltager i. Herefter ser vi på, hvilke organisationsformer kommunerne og de forskellige forvaltningsområder samarbejder med. Til sidst belyses, hvad der samarbejdes om på de enkelte forvaltningsområder fordelt på problemstillinger, målgrupper og konkrete samarbejdspartnere.

4.1 Nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år

82 % af de 388 fagchefer, der har besvaret spørgsmålet, svarer 'Ja' på spørgsmålet, om forvaltningen har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år. Kun fagcheferne inden for Teknik og miljø afviger lidt fra dette svarmønster ved i signifikant mindre grad at svare 'Ja' (70 %) på dette spørgsmål. Dog er 70 % af fagcheferne inden for Teknik og miljø stadig udtryk for et relativt stort fokus. I Center for frivilligt socialt arbejdes årsrapport 2014 har 74 % af kommunerne svaret, at "Vi samarbejder mere" end tidligere. Hverken de to undersøgelsers informanter eller formulerede spørgsmål er sammenfaldende, men besvarelsene indikerer en stigning i kommunernes fokus fra 2014 til 2016. Det er også tydeligt, at bestræbelsen på at styrke samarbejdet med den frivillige sektor og civile aktører sker bredt i kommunerne og ikke kun – eller primært – inden for det sociale område, skole- og uddannelsesområdet og kultur- og fritidsområdet, som der har været meget fokus på i debatter og politiske dokumenter. Dette store fokus stemmer overens med fagchefernes angivelser af, at de i vid udstrækning arbejder inden for en politisk-strategisk ramme (se ovenfor).

Der er ikke signifikante forskelle på dette mellem store, mellemstore og mindre kommuner; mellem regionerne og mellem kommuner med en borgerlig borgmester (V, K eller O) og kommuner med en anden borgmester (R, A eller F).

4.2 Hvor mange samarbejder?

Fagcheferne blev bedt om at vurdere, hvor mange projekter, problemstillinger, opgaver eller indsatser i forvaltningen der involverer samarbejde med civile aktører og på svartidspunktet var i gang inden for det forvaltnings- og fagområde, som fagchefen arbejder for. Forholdsvis mange – 130 – har svaret, at det ved de ikke, og det har givetvis også for en del af fagcheferne været svært at svare pålideligt på. Dels fordi mange forvaltninger/centre har mange samarbejder – både små og større, dels fordi det kan være svært at afgøre, hvilke samarbejder der skal tælle med. Med disse forbehold viser svarene, at fagområderne i gennemsnit indgår i 12 samarbejder om projekter, problemstillinger, opgaver eller indsatser. Medianværdien er dog kun på 5, hvilket skyldes, at enkelte fagchefer har opgivet meget store tal. Hver tredje fagchef har angivet mellem 0 og 3 samarbejder, og yderligere knap 20 % har svaret 4 eller 5. Knap 20 % har svaret, at de har mere end 10 af sådanne samarbejdsindsatser. Der er således store forskelle mellem kommunerne, der ikke kun refererer til kommunernes størrelse. Nogle kommuner samarbejder rigtig meget, mens andre gør det væsentligt mindre. Set i forhold til den

massive politiske diskurs er antallet af konkrete samarbejder – alle forbehold taget i betragtning – meget spredt i kvantitativt omfang.

Opdelt på fagområder er der flest samarbejdsindsatser inden for Sundhed og forebyggelse (17 i gennemsnit), lidt lavere inden for Skole og uddannelse og Borgerservice (15), mens Socialområdet, Kultur og fritid og Teknik og Miljø i gennemsnit opgiver lidt færre (mellem 10 og 12). Færrest samarbejdsprojekter er der inden for Beskæftigelse og arbejdsmarked (7) og Ledelse og strategi (4). Forskellene må antages at hænge sammen med, hvor meget der stræbes efter et samarbejde med civile aktører inden for det pågældende fagområde, men også med hvor stort forvaltningsområdet er. Usikkerheden til trods kan tallene give os en indikator på, inden for hvilke fagområder der er flest samarbejder med civile aktører. Antallet af samarbejder siger dog ikke noget om det enkelte samarbejdes volumen forstået som antallet af deltagende borgere, medarbejdere, civile aktører og kommunale institutioner.

De fagchefer, som er ansvarlige for fagområder i de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere, oplyser ikke overraskende mange flere samarbejdsprojekter (24), end fagchefer i mellemstore kommuner (10) og de mindste kommuner med færre end 35.000 indbyggere gør (6).

Fagchefer i kommuner med en borgerlig borgmester har betydeligt færre samarbejdsprojekter (8) end i kommuner med anden borgmester (18). Det hænger givetvis sammen med, at der er forholdsvis flere borgerlige borgmestre i de mindre kommuner og forholdsvis få i de største kommuner.

Den seneste større undersøgelse af foreningerne i Danmark (Ibsen, Thøgersen & Levinsen 2013) og den seneste større undersøgelser af danskernes frivillige arbejde gennemført i 2012 (Fridberg & Henriksen 2014) viser, at både foreningslivet og frivilligheden generelt fortsat er størst på kultur- og fritidsområdet, og at de andre områder (social, sundhed, uddannelse, politik, miljø, bolig, religion m.m.) alle rummer væsentligt færre foreninger og frivillige end kultur og fritidsområdet. På den baggrund er det interessant, at området Kultur og fritid tegner sig for relativt få samarbejder i kommunerne. Fagcheferne angiver samtidig (se senere i dette kapitel), at knap halvdelen af de konkrete samarbejder går på tværs af forvaltningsområder. På fagchefernes svar omkring problemstillinger, målgrupper og civile aktører kan vi se, at kultur- og fritidsområdet også bevæger sig inden for de andre fagområder (se senere). Det indikerer, at mens de kommunale fagforvaltninger inden for Kultur og fritid samarbejder i mindre grad end kollegerne i de andre forvaltninger, så samarbejder de civile aktører inden for Kultur og fritid, dvs. idræts- og kulturforeningen og -organisationer, til gengæld med de andre fagforvaltninger.

4.3 Hvem samarbejdes der med?

Fagchefernes svar viser, at de faglige enheder i kommunerne samarbejder med mange typer af civile aktører: Først og fremmest samarbejder de med lokale foreninger, hvilket tre ud af fire af fagcheferne svarer, at deres fagområde gør. Lidt færre – to ud af tre – samarbejder med landsdækkende organisationer (eller lokale afdelinger deraf). Tre ud af fem svarer, at de har et samarbejde med borgere, der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation.

Næsten halvdelen har et samarbejde med boligselskaber, grundejerforeninger eller lejerforeninger. To ud af fem har et samarbejde med selvejende institutioner, og en tilsvarende andel samarbejder med et frivilligcenter og en eller flere virksomheder. Hver fjerde har et samarbejde

med en kirke (inklusive meningsplejere), med en socioøkonomisk virksomhed og med et værested. Færrest har et samarbejde med andre trosretninger end folkekirken, som kun hver tyvende fagchef angiver som en aktuell samarbejdspartner. Hele 49 % af fagcheferne angiver, at de ikke inden for de seneste fem år har samarbejdet med en moské eller andre trossamfund (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Hvilke civile aktører samarbejder forvaltnings- og fagområdet med? (Procent) (N=347)

Samarbejde med ...	Inden for det seneste år	Inden for de seneste 5 år	Ikke inden for de seneste 5 år	Ved ikke
Lokale frivillige foreninger (fx idræts-, fritids- og kulturforeninger eller sociale foreninger)	73,8	11,8	5,8	8,6
Større landsdækkende frivillige organisationer, herunder også lokale afdelinger af større organisationer	64,3	14,1	9,2	12,4
Borgere, der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation	58,5	11,0	12,4	18,2
Boligselskaber, boligsociale helhedsplaner, grundejerforeninger, lejerforeninger m.fl.	47,0	16,1	15,3	21,6
Virksomheder (som partnere, ikke leverandøraftaler)	43,5	11,0	18,7	26,8
Frivilligcentre	42,1	11,2	25,9	20,7
Selvejende institutioner (frie skoler, selvejende sociale institutioner, kultur og medborgerhuse m.fl.)	40,9	11,5	21,0	26,5
Kirker/menighedsplejer	28,5	15,3	29,1	27,1
Væresteder	25,1	12,4	35,8	26,6
Socialøkonomiske virksomheder	23,3	9,5	30,8	36,3
Moskeer, andre trossamfund og religiøse foreninger	4,9	6,1	49,0	40,1

Lokale frivillige foreninger er således den samarbejdspartner, som fagforvaltningerne oftest angiver at samarbejde med, mens moskeer og andre trossamfund er de mindst hyppige samarbejdspartnere. Selvom andre trossamfund ikke kan forventes at være til stede i alle byer, er det påfaldende, at så få forvaltningsområder angiver at samarbejde med dem. Det er også påfaldende, at de lokale frivillige foreninger er de hyppigste samarbejdspartnere, men ikke samtidig er den største kilde til inspiration for kommunerne (se ovenfor). Fagcheferne er mere inspireret af de store landsdækkende organisationer, men samarbejder i praksis mere med de mindre lokale foreninger.

58 % af fagcheferne angiver at samarbejde med borgere, der arbejder frivilligt uden organisationstilknytning. Vi kan ikke vide, hverken hvor mange borgere eller konkrete kommunale indsatser, opgaver eller projekter der samarbejdes om i de enkelte tilfælde. I lyset af at langt de fleste frivillige har en eller anden forenings- eller organisationstilknytning (Fridberg & Henriksen 2014), er det måske overraskende, at samarbejdet med "frie" frivillige er så udbredt. At langt de fleste frivillige har en forenings- og organisationstilknytning kunne indikere, at det konkrete antal af uorganiserede frivillige, der samarbejdes med i de enkelte tilfælde, ikke er stort. Der er imidlertid mange foreningsfrivillige, som er frivillige flere steder: de foreningsfrivillige kan derfor være aktive i en idrætsforening den ene dag og uorganiserede frivillige på et plejehjem den anden dag (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015).

Mellem de forskellige fag- og forvaltningsområder er der væsentlige forskelle på, hvor meget de forskellige fagchefer samarbejder med de forskellige typer af civile aktører (Tabel 4.2 og Tabel 4.3):

- a) Samarbejde med frivillige uden en forenings- eller organisationstilknytning spiller en stor rolle på alle fagområderne, men mest inden for Sundhed og forebyggelse og mindst inden for Ledelse og strategi, Teknik og miljø og Skole og uddannelse.
- b) Samarbejde med landsdækkende organisationer (og lokale afdelinger deraf) er størst inden for Sundhed og forebyggelse (givetvis især patientforeninger og idrætsorganisationer) og Kultur og fritid (givetvis især kultur- og idrætsorganisationer), men bortset fra Ledelse og strategi har mindst to ud af tre af fagcheferne på de forskellige fagområder et samarbejde med landsdækkende organisationer.
- c) Tilsvarende har alle fagområderne et udbredt samarbejde med lokale foreninger – størst inden for Kultur og fritid, Skole og uddannelse og Sundhed og forebyggelse.
- d) Der er kun mindre forskelle mellem fagområderne på samarbejde med boligselskaber, grundejerforeninger og lejerforeninger. Bortset fra Ledelse og strategi er det omkring halvdelen inden for de forskellige fagområder, som har et samarbejde med boligorganisationer.
- e) Der er meget større forskelle på, hvor meget de forskellige fagområder samarbejder med kirker og moskeer og andre trossamfund. Størst er samarbejdet inden for Sundhed og forebyggelse og Social service og mindst inden for Teknik og miljø.
- f) Det er også først og fremmest inden for Sundhed og forebyggelse og Social service, at man samarbejder med Væresteder, mens både Skole og uddannelse og Teknik og miljø har et mindre samarbejde dermed.
- g) Det er især Sundhed og forebyggelse, der har et samarbejde med et Frivilligcenter, og også her er det Skole og uddannelse og Teknik og miljø, som i mindste grad samarbejder dermed. Det er interessant i lyset af, at Frivilligcentre som oftest er støttet økonomisk af Socialområdet og traditionelt har arbejdet med de frivillige sociale foreninger.
- h) Det er – som forventet – især inden for Beskæftigelse og arbejdsmarked, at man har et samarbejde med Social-økonomiske virksomheder (en stor del af de social-økonomiske virksomheder arbejder med at etablere arbejdspladser til forskellige grupper af udsatte borgere.) Også her er det Skole og uddannelse og Teknik og miljø, som arbejder mindst sammen med denne type virksomhed.
- i) Selvejende institutioner findes især inden for uddannelsesområdet, kulturområdet og det sociale område. Det viser sig da også ved, at det er inden for Kultur og fritid og Skole og uddannelse, at man især har et samarbejde med en selvejende institution. Derimod skiller Social service sig ikke ud fra det gennemsnitlige samarbejds mønster på dette område.
- j) Samarbejde med virksomheder finder især sted inden for Beskæftigelse og arbejdsmarked samt Skole og uddannelse og meget mindre inden for Sundhed og forebyggelse og Social service.

Kommunens størrelse har en vis betydning for, hvilke civile aktører forvaltningerne samarbejder med. Der er en større sandsynlighed for, at de største kommuner samarbejder med boligselskaber, kirker, væresteder, frivilligcentre samt socioøkonomiske virksomheder, end mindre og små kommuner gør (baseret på en logistisk regressionsanalyse). Hvad angår væresteder og frivilligcentre, hænger det givetvis sammen med, at disse to institutionstyper ikke i lige så høj grad findes i de mindste kommuner som i de større. Det er interessant, at der ikke er forskelle i samarbejder med de store landsdækkende organisationer på tværs af store og små kommuner.

Der er ingen væsentlige forskelle mellem regionerne på, i hvilket omfang kommunerne samarbejder med de forskellige typer af civile aktører.

Kun på ét område gør det en forskel, om det er en "blå" eller "rød" kommune. Kommuner med en V-, K- eller O-borgmester har i mindre grad et samarbejde med en moské eller anden trosretning (end folkekirke), end de øvrige kommuner har. Dette hænger givetvis sammen med, at en forholdsvis stor del af de "borgerlige kommuner" hører til blandt de mindre kommuner, hvor der givetvis ikke altid findes en moské eller forening/institution for en anden trosretning, men også når der kontrolleres for denne sammenhæng mellem de uafhængige variable, er det således, at det er mere sandsynligt, at forvaltninger i kommuner med en "rød" borgmester arbejder sammen med en moské, end forvaltninger i kommuner med en "blå" borgmester gør (baseret på en logistisk regressionsanalyse).

Tabel 4.2 Hvilke civile aktører samarbejder forvaltnings- og fagområdet med? (Procent)

	N	Frivillige uden organisations-tilknytning	Landsdækkende organisationer (inkl. lokale afd.)	Lokale foreninger	Boligselskaber, grundejerforeninger o.l.	Kirker/menighedsplejer	Moskeer og andre trossamfund
Sundhed og forebyggelse	57	80,7 **	79,9*	77,2	50,9	45,6**	10,5*
Social service	168	61,9	64,9	69,6	44,0	37,5***	6,5
Skole og uddannelse	51	45,1*	64,7	82,4	51,0	41,2*	3,9
Kultur og fritid	57	63,2	82,5**	93,0**	49,1	26,3	3,5
Beskæftigelse og arbejdsmarked	50	72,0	66,0	70,0	58,0	26,0	2,0
Teknik og miljø	70	44,3**	55,7**	78,6	48,6	10,0***	1,4
Ledelse og strategi i kommunen	15	40,0**	40,0	53,3	26,7	6,7	6,7
Borgerservice	17	64,7	82,4	82,4	64,7	17,6	0,0

Note: * P < .05, ** P < .01, *** P < .001.

Tabel 4.3 Hvilke civile aktører samarbejder forvaltnings- og fagområdet med? (Procent)

	N	Væresteder	Frivillig-center	Social økonomisk virksomhed	Selvejende institution	Virksomheder
Sundhed og forebyggelse	57	50,9***	64,9***	24,6	43,9	28,8*
Social service	168	33,5**	47,0	22,6	38,1*	34,5***
Skole og uddannelse	51	13,7**	33,3*	13,7	52,9	60,8*
Kultur og fritid	57	21,1	45,6	28,1	63,2***	43,9
Beskæftigelse og arbejdsmarked	50	30,0	56,0	52,0***	38,0	72,0***
Teknik og miljø	70	5,7***	15,7***	11,4**	35,7**	40,0*
Ledelse og strategi i kommunen	15	20,0	46,7	26,7	33,3	60,0
Borgerservice	17	25,0	47,1	35,3	41,2	52,9

Note: * P < .05, ** P < .01, *** P < .001.

4.4 Hvor ofte går samarbejdet med civile aktører på tværs af forvaltninger i kommunen?

Meget samarbejde med civile aktører sker i et tværfagligt samarbejde på tværs af kommunens faglige opdeling. Hele 39 % af fagcheferne svarer, at man 'Altid' eller 'Ofte' samarbejder med civile aktører på tværs af den kommunale forvaltnings- og fagopdeling, mens kun 13 % svarer 'Aldrig' eller 'Sjældent'. 41 % gør det 'Sommetider', mens 7 % ikke kan svare på det.

Hverken kommunens størrelse, om kommunen har en "blå" eller "rød" borgmester, eller hvilken landsdel kommunen hører til, har betydning for det. Mellem fagområderne er der imidlertid væsentlige forskelle på, hvordan fagcheferne forholder sig til spørgsmålet. Ifølge svarene på spørgsmålet er der i højere grad et tværfagligt kommunalt samarbejde om samarbejdet med civile aktører inden for Kultur og fritid end inden for både Social service og Sundhed og Forebyggelse (Tabel 4.4). Det underbygger indikationen om, at det især er civile aktører inden for kultur og fritidsområdet, der bevæger sig på tværs af fagområderne i deres samarbejder.

Af Center for frivilligt socialt arbejdes årsrapport 2014 (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015) fremgår det, at 85 % af kommunerne angiver at samarbejde på tværs af fagforvaltningerne om samarbejdet med civilsamfundet.

Tabel 4.4 Hvor ofte går kommunens konkrete samarbejder med civile aktører på tværs af den kommunale forvaltnings- og fagopdeling, opdelt på forvaltnings- og fagområder? (Procent)

	Altid	Ofte	Somme- tider	Sjældent	Aldrig	Ved ikke	N = (100 %)
Kultur og fritid	5,3	54,4	26,3	8,8	0,0	5,3	57
Social service	1,2	27,5	50,9	13,2	0,6	6,6	167
Sundhed og forebyggelse	1,8	22,8	56,1	7,0	0,0	12,3	57
Alle	4,0	35,0	40,5	12,7	0,6	7,2	346

Note: $P < .05$.

Fagcheferne blev også bedt om at svare på, hvor mange samarbejdspartnere der typisk indgår i forvaltnings- og fagområdets konkrete samarbejder med civile aktører. Det har tydeligt været svært for mange af fagcheferne at svare herpå, idet hver tredje har svaret 'Ved ikke'.

Af de to tredjedele af fagcheferne, der har svaret, fremgår det, at der i de fleste samarbejder typisk indgår mere end en samarbejdspartner. Kun 18 % svarer, at der kun er én samarbejdspartner på alle samarbejder. Omvendt er det kun 6 %, som svarer, at ingen af deres samarbejder kun omfatter én samarbejdspartner (Tabel 4.5).

Kommunens størrelse, om borgmesteren er "blå" eller "rød", og hvilken landsdel (region) kommunen hører til, har ingen signifikant betydning for, hvor mange samarbejdspartnere der typisk deltager i samarbejde med civile aktører. På tværs af forvaltnings- og fagområder er der enkelte forskelle, men den skyldes primært forskelle på, hvor mange der ikke kan svare på spørgsmålet.

Tabel 4.5 Hvor mange samarbejdspartnere indgår der i dit forvaltnings- og fagområdes konkrete samarbejder med civile aktører?

Antal samarbejdspartnere	I alle samarbejder	I omtrent 3 ud af 4 samarbejder	I omtrent halvdelen af alle samarbejder	I omtrent 1 ud af 4 samarbejder	I ingen samarbejder	Ved ikke	N = (100 %)
1 samarbejdspartner	17,5	16,3	11,5	14,2	6,2	34,3	338
2-3 samarbejdspartnere	5,6	12,4	17,7	20,6	8,6	35,1	339
Over 3 samarbejdspartnere	3,2	5,9	7,7	21,2	20,6	41,3	339

4.5 Problemstillinger, målgrupper og samarbejdspartnere

I den midterste del af spørgeskemaet bad vi fagcheferne – med egne ord – beskrive deres fagområdes konkrete samarbejder inddelt i opgaver/problemstillinger, målgrupper og konkrete samarbejdspartnere.

Fagchefer inden for Socialområdet angav flest samarbejder efterfulgt af Sundhed og forebyggelse – dette selvom Sundhed og forebyggelse tidligere angav flere konkrete samarbejder end Socialområdet. De øvrige fagområder fordeler sig jævnt. Dog skiller Teknik og miljø og Ledelse og strategi sig ud ved at have beskrevet færrest samarbejder.

Fagchefernes svar bærer præg af, at forvaltningsområderne er organiseret forskelligt i kommunerne. I nogle kommuner er social- og sundhedsområdet slået sammen; i andre kommuner er de adskilt. Derfor optræder emner relateret til ældre, sundhed og eksempelvis borgere med psykiske og somatiske sygdomme både under Sundhed og forebyggelse og Social service. Det er også tydeligt, at flygtningeområdet er placeret forskellige steder, ligesom emner relateret til arbejdet med de boligsociale helhedsplaner optræder flere steder. I nogle kommuner er det placeret under Teknik og miljø og i andre kommuner under Social service. Det kan være medvirkende årsag til, at sociale problemstillinger også optræder under Teknik og miljø.

Fagchefer inden for Kultur og fritid opgiver færre samarbejder end deres kolleger. På fagchefernes svar omkring samarbejdspartnere blandt civile aktører kan vi se, at de civile aktører på kultur- og fritidsområdet også samarbejder med de andre fagforvaltninger.

Nedenfor følger et resumé af fagchefernes svar.

4.5.1 Sundhed og forebyggelse

Problemstillinger

En række af de opgaver og problemstillinger, som kommunerne samarbejder med civile aktører om på sundhedsområdet, drejer sig om aktiviteter. Der nævnes både aktiviteter på plejecentre og i dagcentre, festlige begivenheder, arrangementer, fritidsaktiviteter, sundhedsarrangementer og -kampagner, bevægelse og ledsagerordninger. Ligeledes fylder opgaver relateret til sundhed og sygdom en stor del på dette område, hvor samarbejdet drejer sig om motion, ernæring, funktionsniveau, borgere med kroniske sygdomme, demens eller angst og depression, rehabilitering og aflastning, fastholdelse af træning, motion for svage ældre, og en styrkelse af funktionsevne bliver også nævnt. Derudover er der flere indsatser omkring demens, herunder demenscafé, og opgaver forbundet med psykisk robusthed samt angst og depression. En lang række af sundhedsrelaterede opgaver og problemstillinger optræder ligeledes på dette

område, hvor samarbejdet også handler om rekruttering til rygestoptilbud og tilbud til psykisk handicappede. En anden gruppe problemstillinger af social karakter opstår også på dette område, hvor kommunerne samarbejder med civile aktører om opgaver forbundet med ensomhed, vågekoner, besøgsvenner, styrkelse af ensomme borgeres netværk, "Cykling uden alder", etablering af middagsklubber, menneskelig kontakt, inklusion i foreningslivet og at hjælpe ensomme borgere med at finde steder at være til jul og nytår. I forlængelse heraf optræder netværksfamilier, netværksgrupper og netværksdannelse flere gange.

Målgrupper

Den største målgruppe for kommunernes samarbejde med civile aktører på sundhedsområdet er ældre. Der nævnes både ældre generelt, enlige ældre, ældre i egen bolig, ældre i plejebolig, ældre med dårlig mobilitet og ensomme ældre. Borgere med forskellige diagnoser fylder også en stor del blandt de anførte målgrupper. Der nævnes borgere, som har været indlagt, borgere med kroniske lidelser, demens, handicap, psykisk sygdom, døende samt pårørende til disse patientgrupper. Der nævnes også unge med anden etnisk baggrund, børn og unge fra socialt udsatte områder og overvægtige børn. Unge og familier, sårbare gravide og nytilkomne flygtningefamilier udgør en mindre del af målgrupperne for det kommunale samarbejde på sundhedsområdet, ligesom skolebørn og unge også optræder enkelte gange. Enkelte har også angivet, at målgruppen for samarbejdet er "borgere" eller "alle borgere".

Civile aktører

Blandt de civile aktører, som kommunerne samarbejder med på sundhedsområdet, udgør foreninger den største del. Det er oftest uspecificeret, hvilke foreninger det drejer sig om, men der nævnes dog idrætsforeninger, pensionistforeninger, sociale foreninger og venneforeninger på plejecentre. Patientforeninger udgør også en stor andel af de aktører, der samarbejdes med i kommunerne på sundhedsområdet. Det er blandt andre Kræftens Bekæmpelse, Hjerteforeningen, Alzheimerforeningen og Sind, men i en stor del af tilfældene er angivet patientforeninger uden nærmere betegnelse. Der samarbejdes ligeledes en del med frivillige organisationer, hvor Ældre Sagen oftest nævnes, men også Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors, KFUM, Red Barnet, Dansk Folkehjælp og KFUM optræder i denne gruppe. På området samarbejdes også med en række lokale frivillige og "privatpersoner"/uorganiserede frivillige.

4.5.2 Socialområdet

Problemstillinger

Problemstillinger og opgaver, som kommunerne samarbejder med civilsamfundet om på socialområdet, omfatter i høj grad en række sociale problemstillinger. Der nævnes alkoholrelaterede problemstillinger, anbragte og tidligere anbragte børn og unge, udsatte grupper, psykisk sårbare, rehabilitering af unge, der har begået kriminalitet, voldsramte kvinder og julehjælp. En del af opgaverne har desuden til formål at bekæmpe ensomhed og social isolation ved hjælp af spisevenner, besøgsvenner, styrkelse af netværk, kontaktpersoner, social rehabilitering, tryghedsopkald, sorggrupper samt varmestuer og væresteder til hjemløse. En anden stor gruppe af opgaver drejer sig om undervisning og beskæftigelse, hvor arbejde til flygtninge eller borgere med særlige behov nævnes aktivering, folkeskole, inklusion, understøttende undervisning, lektiehjælp, praktik til unge og it for ældre og udviklingshæmmede. Andre problemstillinger, som kommunerne samarbejder med civile aktører om, handler om aktiviteter. Herunder nævnes manglende aktivitet, festlige begivenheder, aktiviteter på botilbud, ledsagelse til aktiviteter, ferielejre for fattige familie, fritidsaktiviteter og veteranaktiviteter. En gruppe af problemstillinger på området drejer sig om sygdom, hvor kroniske sygdomme, demens, sindslidende borgere, døende, kræftrehabilitering og pårørende til døende eller kronisk syge er problemstillinger, som kommunerne samarbejder med civile aktører om. I forlængelse heraf er

der en gruppe af opgaver, som relaterer sig til kost og motion, herunder motion til ældre, rehabilitering, overvægt, børn som ikke dyrker idræt, sundhedsfremmende aktiviteter og bedre kost på bosteder. En mindre gruppe af opgaver på socialområdet har med flygtninge at gøre, hvor flygtningebørn, forældremyndighed til uledsagede, modtagelse af flygtninge, sprogproblemer hos tosprogede og diverse praktiske opgaver med flygtninge indgår i kommunernes samarbejde med civile aktører. Endelig er der på socialområdet opgaver forbundet med rekruttering af frivillige, praktisk hjælp, bisiddere, psykologisk og økonomisk rådgivning, og sluttelig svarer flere, at de på nuværende tidspunkt ikke har et overblik over kommunens samarbejder.

Målgrupper

Borgere med psykiske og somatiske sygdomme udgør den største målgruppe på socialområdet. Her nævnes borgere med forskellige diagnoser, herunder autisme, KOL, kræft, udviklingshæmning, diabetes, kronisk sygdom og psykiske lidelser, borgere som har været indlagt, borgere med demens og pårørende dertil, blinde og forældre til børn med handicap og borgere med handicap generelt. Børn og unge udgør også en stor målgruppe for kommunernes samarbejde, heriblandt specifikke aldersgrupper, anbragte børn og unge, børn i misbrugsfamilier, børn med særlige behov, børn i sårbarhed og i boligsociale projekter. Også ældre udgør en stor målgruppe, hvor alle over 65 år, beboere i plejeboliger, enkemænd, enlige ældre i eget hjem og ensomme ældre nævnes. Desuden er en række udsatte borgere målgruppe for kommunernes samarbejde med civile aktører, herunder beboere i udsatte boligområder, udsatte børn og familier, voldsramte kvinder og børn, hjemløse, nuværende eller tidligere misbrugere, flygtninge og flygtningebørn, veteraner og unge mødre. Desuden nævnes lokalsamfundet, "alle ældre" eller "alle borgere i kommunen" af flere som målgruppe for samarbejdet med civile aktører. Endelig er også forældre, ledige og førstegangsfødende blandt målgrupperne.

Civile aktører

Frivillige organisationer udgør den største gruppe af civile aktører, som kommunerne samarbejder med på socialområdet. Her optræder Ældre Sagen og Røde Kors suverænt flest gange, men også Dansk Folkehjælp, Dansk Flygtningehjælp, Kirkens Korshær, Red Barnet og Ungdommens Røde Kors er blandt samarbejdspartnerne. Patient- og pårørendeforeninger udgør ligeledes en stor andel af de aktører, der samarbejdes med. Flere gange nævnes blot patientforeninger uden nærmere forklaring, mens andre forklarer nærmere, at det drejer sig om eksempelvis Kræftens Bekæmpelse, Bedre Psykiatri, Diabetesforeningen, Alzheimerforeningen og Danske Handicaporganisationer. Kommunerne samarbejder også en del med diverse lokale frivillige, herunder aktive borgere, enkeltpersoner, private netværk, venneforeninger, pensionister, lokale bolig- eller idrætsforeninger, mentorkorps og frivilligcentre. En sidste gruppe af civile aktører, som kommunerne samarbejder med, er skoler, kulturorganisationer, institutioner og virksomheder, hvor eksempelvis pædagoguddannelsen, skolebestyrelser, ungeråd, væresteder, præster, vågekoner, dagligvarebutikker, erhvervsdrivende, aktivitetscentre for ældre og krisecentre indgår.

4.5.3 Skole og uddannelse

Problemstillinger

Kommunernes samarbejde på dette område handler i høj grad om folkeskolen og "den åbne skole", der ofte går igen blandt svarene. I forlængelse heraf nævnes det flere steder som en problemstilling, at flere unge påbegynder og fastholdes i ungdomsuddannelse. En anden del af problemstillingerne på dette område relaterer sig til familieliv og fritid, hvor ferie til fattige familier, julepakker, unge mødre, familieydelse, forebyggelse af ungegrupperinger med begyndende kriminalitet og alkoholproblemer, ungeaktiviteter, bevægelse, sundhed og kost er på

kommunernes dagsorden for samarbejde med civile aktører. En større del af samarbejdet relaterer sig til konkrete opgaver og har med rådgivning og støtte at gøre, hvoraf gældsrådgivning, rådgivning af børn og unge, sorg og mistrivsel, støtte til unge udsatte, lektiehjælp, afslutning, gruppeforløb i forbindelse med skilsmisse og misbrug, voksenvenner og børns evne til mestring og problemløsning løses i samarbejde med civile aktører. Problemstillinger forbundet med flygtninge og integration, boligsociale opgaver og udvikling af kvaliteten på special- og dagtilbudsområdet samt beskæftigelse og praktik i erhvervslivet er også blandt de problemstillinger og opgaver, der nævnes i denne kategori.

Målgruppe

På dette område er det i høj grad skoleelever, enten alle eller på forskellige klassetrin, som udgør målgruppen for kommunernes samarbejde med civilsamfundet. Børn og unge udgør også ofte en samlet målgruppe, mens det i visse tilfælde mere præciserede grupper såsom elever af anden etnisk oprindelse, flygtningebørn, tosprogede børn, børn i misbrugsfamilier eller børn med alvorligt syge eller døde nære slægtninge. Unge nævnes også flere gange som en samlet målgruppe, mens der igen er undergrupperinger, fx unge med anden etnisk baggrund, anbragte unge, unge med rod i økonomien, unge med risiko for frafald i uddannelse og unge udviklingshæmmede. Forældre udgør også en samlet målgruppe, mens enkelte også nævner sårbare forældre og unge mødre som målgruppe. Lokalsamfund, klubber, offentlige og private virksomheder, skoler samt dagtilbud optræder også som målgruppe for det kommunale samarbejde med civile aktører inden for skole og uddannelse.

Civile aktører

Flere af de kommunale ledere for Skole og uddannelse har angivet, at der er et bredt samarbejde, hvor enten "alle" eller mange aktører deltager i samarbejdet. Også på dette område samarbejder kommunerne en del med frivillige organisationer, herunder Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, TUBA, Ældre Sagen og Red Barnet. Der samarbejdes desuden i flere tilfælde med idræts-, kultur-, forenings- og erhvervsliv om opgaver på skole og uddannelsesområdet. Frivillige i lokalsamfundet, mentorer, organisationer bredt, frivilligcentre, pensionister, borgere, forældre og netværksgrupper udgør tillige en større del af kommunens samarbejdspartnere, men også offentlige og private virksomheder, uddannelsesinstitutioner, lokalarkiv og fritidsklubber er blandt de civile aktører, kommunerne samarbejder med.

4.5.4 Kultur og fritid

Problemstillinger

Blandt problemstillinger og opgaver relateret til Kultur og fritid er den største del forbundet med kulturinstitutioner. Der nævnes drift af kulturinstitutioner, herunder også spillesteder, idrætshaller, ungdomskulturhus, biblioteker og forsamlingshuse, men også projekter forbundet med kunst, teater, festival, kunstnerisk udsmykning, events og koncerter. I forlængelse heraf nævnes en del problemstillinger vedrørende lav kulturel deltagelse og kultur i udsatte boligområder. Sociale opgaver og problemstillinger fylder også en stor del på dette område, hvor ensomhed, netværk, besøgsvenner, aktiviteter til unge, ældre og veteraner, integration, boligsocial indsats og styrkelse af mødre og fædre nævnes som emner blandt kommunernes samarbejde med civile aktører. Derudover nævnes specifikke opgaver forbundet med idræt, herunder handicapidræt, motion, svømmeundervisning, lokale idrætsfaciliteter, idrætshelhedsplan, friluftsp projekter og udvikling af aktiv fritid for unge og ældre. Kommunerne samarbejder ligeledes med civile aktører inden for Kultur og fritid om opgaver forbundet med undervisning, hvor "den åbne skole" nævnes flere gange, men også ungdomsskole, selvhjælpskurser, specialundervisning, inklusionstilbud og et projekt om dansk sprog og netværk indgår i denne

gruppe. Yderligere nævnes nogle opgaver forbundet med frivillighed, foreningsliv, digitalisering, retshjælp, folkeoplysning og politik.

Målgrupper

Målgrupperne for de ovennævnte samarbejder kan inddeles i foreninger, grupper med sociale eller sundhedsmæssige problemer, børn og unge samt lokale frivillige, idrætsforeninger, etniske foreninger, folkeoplysende foreninger, uspecificerede foreninger, ledere, trænere, bestyrelser, tilskuere og handicappede idrætsudøvere. Under grupper med sociale eller sundhedsmæssige problemer nævnes arbejdsløse, kronisk syge, ældre, handicapområdet, psykisk handicappede, udsatte børn og familier, flygtninge og mødre og fædre med anden etnisk baggrund samt børn og unge i forskellige aldersgrupper og skoleelever. Blandt gruppen, der overordnet kan benævnes lokale, nævnes "borgere" mange gange som målgruppe for samarbejdet, men også tilflyttere, beboere og erhverv, virksomheder, skole og dagtilbud, kommunale medarbejdere og naturoplevere optræder i denne gruppe. Endeligt nævnes *alle* flere gange som målgruppe.

Civile aktører

De civile aktører, som kommunerne samarbejder med på kulturområdet, er i høj grad foreninger. Der nævnes både beboer-, idræts-, kultur-, natur-, ældre- og erhvervsforeninger, men også kulturinstitutioner, biblioteker, fagforbund, grundejerforeninger, halbestyrelser, flygtningetværk og en billedskole er blandt kommunernes samarbejdspartnere. Også større frivillige organisationer udgør en stor del af kommunernes samarbejdspartnere, hvor frivillige organisationer som Røde Kors, Red Barnet og Ældre Sagen optræder, men også frivillige unge, seniorer, ildsjæle, kulturambassadører, bydelmødre, lokale erhvervsfolk og ressourcestærke borgere. Endeligt samarbejdes der også med lokale virksomheder, skoler, fonde og boligorganisationer.

4.5.5 Beskæftigelse og arbejdsmarked

Problemstillinger

På området Beskæftigelse og arbejdsmarked optræder mange og forskelligartede opgaver og problemstillinger, som kommunerne samarbejder med civile aktører om. Opgaver forbundet med integration nævnes flest gange, herunder også modtagelse af flygtninge, integrationspolitik, sprogpraktik og vejledning samt arbejde til flygtninge. I forbindelse med sundhed og sygdom optræder borgere med kroniske sygdomme og smerter en del gange. Opgaver og problemstillinger relateret til beskæftigelse inkluderer også arbejde til borgere med særlige behov, beskyttet beskæftigelse, inklusion og rehabilitering til arbejdsmarkedet, fremskudt social og beskæftigelsesmæssig indsats, hjælp til uddannelse og arbejde, virksomhedspraktikker og job-søgningsnetværk. En del har ligeledes anført beskæftigelse uden nærmere forklaring. På dette område er der også opgaver relateret til unge, herunder støtte til udsatte unge, rehabilitering af unge, som har begået kriminalitet, fastholdelse af unge i uddannelse, lektiehjælp og rollemodeller. Der optræder desuden enkelte opgaver forbundet med udvikling, heriblandt områdefornyelser, udvikling af byen, udvikling af botilbud, samlingssteder i kommunen, nyt kulturhus og socialøkonomisk iværksætteri. En række af sociale opgaver og problemstillinger indgår også i kommunernes samarbejde med civile aktører i forbindelse med beskæftigelse og arbejdsmarked. Der nævnes flere mentorindsatser og -korps samt ledsagerordninger.

Målgrupper

Den gruppe, som oftest omtales som målgruppe for samarbejdet på området Beskæftigelse og arbejdsmarked, er flygtninge, herunder også kvoteflygtninge, familiesammenførte, nydanskere og integrationsborgere. Nogle har også angivet unge i relation til andre, herunder unge og

flygtninge samt unge og voksne. I forbindelse med arbejdsmarkedet nævnes ledige en del gange som målgruppen, og kontanthjælpsmodtagere optræder også flere gange. Derudover optræder borgere med nedsat arbejdsevne, arbejdssøgende, potentielle arbejdsgivere, uddannelsesinstitutioner samt offentlige og private virksomheder som målgruppe for samarbejdet med civile aktører. Lokale borgere indgår også som målgruppe, hvor der nævnes beboere og foreninger i byer, hvor der gennemføres områdefornyelse, brugere af byen eller konkrete samlingssteder, foreningsaktive, borgere i lokalsamfundet samt borgere, der ikke er nærmere betegnet. Endelig har den angivne målgruppe nogle enkelte gange været *alle* borgere.

Civile aktører

De civile aktører, der samarbejdes med i kommunerne om problemstillinger og opgaver relateret til beskæftigelse og arbejdsmarked, er i høj grad frivillige, både enkeltpersoner og organisationer. Der bliver bl.a. flere gange nævnt frivilligcentre, mentorkorps og -netværk samt frivillige rollemodeller. Blandt frivillige organisationer optræder Røde Kors hele 12 gange som samarbejdspartner, men også organisationer som Dansk Flygtningehjælp, Ældre Sagen, KFUM, Venligboerne, Foreningen Nydansker og kirkelige organisationer er del af samarbejdet med kommunerne. Foreninger synes i høj grad at optræde i denne kategori, hvor en del idrætsforeninger, men også lokale bolig- og borgerforeninger, naturforeninger, turistforeninger, Foreningen Grønlandske Børn samt LO samarbejder med kommunerne. Flere gange nævnes virksomheder også som samarbejdspartnere, og enkelte har uddybet, at der både er tale om offentlige og private, men også uddannelsesinstitutioner, virksomhedscentre og erhvervsforum deltager i samarbejdet.

4.5.6 Teknik og miljø

Problemstillinger

Kommunerne samarbejder på teknik- og miljøområdet mest med civile aktører om opgaver forbundet med bygning og reovering. Der nævnes i den forbindelse bygningsvedligehold, energireovering af private boliger, placering af legepladser og cykelstier, vejprojekter og trafiksanering, områdefornyelser, vandløbsvedligeholdelse og afkobling af regnvand. Derudover nævnes landsbyers samlingssteder, aktivitet og fællesskab, udvikling af landdistrikter, turisme og genbrug. Der nævnes ligeledes en del samarbejdsopgaver relateret til naturområder, herunder vådområder, naturgenopretning og -pleje, fredninger, vandrestier, aktivitetsområder og grønne partnerskaber. Andre af opgaverne, som kommunerne samarbejder med civile aktører om, drejer sig om drift. Herunder nævnes drift af friluftaktiviteter og naturområder, kulturhuse, haldrift, brandvæsen og anlæg og drift af kunstgræsbaner. På området er der også samarbejder om opgaver og problemstillinger i byerne, hvor der nævnes byudvikling, bytorv, byliv, bedre udnyttelse af kommunale lokaler, bevaring og kulturarv samt fællesskab og udvikling i landsbyer. Andre opgaver på området handler om planlægning af konferencer, messer, møder om klima, energi, natur, helhedsplaner, lokalplaner, spildevandsplaner, vindmølleplanlægning og myndighedsopgaver. På området samarbejdes der desuden om bekæmpelse af skadedyr, affaldssortering, forskellige redningsopgaver samt energi- og resourcebesparelser i private hjem eller virksomheder.

Målgrupper

På teknik- og miljøområdet angives en stor del af målgruppen for kommunernes samarbejder til at være "alle", "borgere", "lokale" eller "den brede befolkning". I forlængelse heraf, men mere konkret, nævnes brugere af byen, brugere af foreningslokaler eller ejendomme, beboere, grundejere og foreninger i byer med områdefornyelser. Turister og lokale med interesse i idræt, fiskeri, ridning eller andre fritidsinteresser udgør også i flere tilfælde målgruppen for kommunernes samarbejde med civile aktører. Som i de fleste af disse samarbejdsområder udgør børn

og unge, familier og ældre også en målgruppe, mens der her også optræder mere specifikke grupper som cyklister og trafikanter, vandværker, lodsejere og frivillige brandmænd.

Civile aktører

Kommunerne samarbejder på teknik- og miljøområdet med en række lokale aktører. Der nævnes aktive og lokale borgere, frivillige forældre, jægere, ildsjæle, lodsejere, skoler, lokalråd og uorganiserede frivillige. En række forskellige foreninger præsenteres også som kommunernes samarbejdspartnere, herunder borgerforeninger, grundejerforeninger, idrætsforeninger, kulturforeninger, grønne foreninger såsom Danmarks Naturfredningsforening, folkeoplysende foreninger og velgørende foreninger. Derudover samarbejdes der med civile aktører i form af skoleelever, rådgivere, frivillige organisationer, handicapråd, ungeråd, erhvervsliv og vandværker.

4.5.7 Ledelse og strategi

Problemstillinger

På området ledelse og strategi placerer opgaverne og problemstillingerne, som kommunerne samarbejder med civile aktører om, sig inden for fem hovedtemaer: sociale problemstillinger, skoler og institutioner, udvikling, sundhed og politik. De sociale problemstillinger, som nævnes af de adspurgte kommunale ledere, omfatter social deltagelse, integration og hjemløse. Problemstillingerne omkring skole og institutioner drejer sig om at få flere unge til at tage en ungdomsuddannelse, mens folkeskoler, daginstitutioner og selvejende institutioner også nævnes uden nærmere forklaring af problematikken. De nævnte opgaver i forbindelse med udvikling omfatter udvikling af byen, udvikling af lokalområder og lokale fællesskaber samt socialt udsatte boligområder uden arbejdspladser. Relateret til sundhed samarbejder kommunerne med civile aktører om fysisk aktivitet, en fælles idrætsdag og familieopstart. Også forskellige politiske områder er del af de problemstillinger, der samarbejdes om, herunder landdistriktspolitik, kultur- og fritidspolitik, ældrepolitik og handicappolitik. Udover disse nævnes også problemstillinger og opgaver i forbindelse med Open data, gældsrådgivning, slotskredsmøder, turistkontorer samt erhvervsrådet.

Målgrupper

Målgruppen for samarbejdet med civile aktører på området ledelse og strategi er i høj grad "lokale borgere" og lokalsamfund. Herunder nævnes både lokale frivillige, lokalsamfund, lokale foreninger, grundejere, erhvervsliv, kulturliv og uddannelsesinstitutioner. "Borgere" optræder også flere gange som målgruppe uden nærmere forklaring, mens andre nævner borgere i landdistrikter og borgere i hele kommunen som målgruppen for samarbejde. Ledere og medarbejdere indgår ligeledes flere gange uden yderligere beskrivelse som målgruppen for det kommunale samarbejde med civile aktører. Inden for social og sundhed omfatter målgruppen kronisk syge, demensramte, ældre, flygtninge og socialt udsatte.

Civile aktører

Der samarbejdes i kommunerne om opgaver forbundet med ledelse og strategi med forskellige lokale aktører. Af samarbejdspartnere nævnes lokalt menighedsarbejde, lokale foreninger, fælles- og lokalråd, lokalfora, landdistrikter og landsbylaug. Ligeledes samarbejdes der med en række større foreninger. DGI og idrætsforeninger optræder flere gange, men også kulturforeninger, sociale boligforeninger, Alzheimerforeningen og Ældrerådet er blandt de civile aktører, kommunerne samarbejder med. Der samarbejdes ligeledes med Byggesocietetet og virksomheder. Endeligt samarbejdes der med frivillige organisationer, hvor Ældre Sagen optræder to gange, mens også Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors og frivilligcentre nævnes som samarbejdspartnere.

4.5.8 Borgerservice

Problemstillinger

På borgerserviceområdet bliver der i kommunerne samarbejdet om forskellige opgaver og problemstillinger. De fleste samarbejder sker om integration, dernæst om netværk, ensomhed og udsatte. Tre af kommunerne samarbejder med civilsamfundet om digitalisering, tre om beskæftigelse, og to svarer, at der samarbejdes om problemstillinger forbundet med lav deltagelse kulturelt og i foreninger. De enkeltstående problemstillinger, der blev nævnt, inkluderer lektiecafé, handicappede, turistkontorer, sociale opgaver, ansvar i lokale bysamfund, rollemødder, medborgercenterprojekter samt et mindre klart svar om, at der samarbejdes med folkeskole og sundhedsområdet i en lang række projekter.

Målgrupper

Flygtninge og nydanskere var den hyppigste målgruppe (10 gange i alt), der blev samarbejdet med civilsamfundet om på borgerserviceområdet. Seks svarede, at målgruppen for samarbejdet er udsatte, herunder børn, unge og familier, tre svarede ældre, to svarede foreninger og to svarede, at beskyttet beskæftigelse er målgruppe for samarbejdet. De målgrupper, som kun blev nævnt en enkelt gang, inkluderer mindre digitalt orienterede borgere, unge, grønlændere, beboere i nærmiljøet samt borgerbudgetter og selvarkivering.

Civile aktører

De civile aktører, som kommunerne samarbejder med på borgerserviceområdet, rummer en bred variation. Frivillige i form af frivilligcentre, frivillige rollemødder, frivillige personer og organisationer nævnes fem gange som samarbejdspartnere på dette område. Derudover indgår konkrete frivillige organisationer også ofte, idet både Dansk Flygtningehjælp, Kirkens Korshær, Frelsens Hær, Red Barnet, Røde Kors, KFUM, Venligboerne, Flygtningevenner og Ældre Sagen nævnes som samarbejdspartnere. Tre af samarbejderne på området sker med mentorer og mentornetværk. Samarbejdet sker også med forskellige lokale grupper, hvoraf ikke alle er klart definerede. Der nævnes beboere, bylaug og menighedsråd, lokale firmaer, landdistrikter, bydelsprojekter samt venneforeninger i lokalområder. Blandt de enkeltstående civile aktører, der samarbejdes med i kommunerne på borgerserviceområdet, er Seniorrådet, Handicaprådet, en billedskole, Cykling uden alder og Foreningen Grønlandske Børn. Derudover angiver to respondenter, at kommunerne indgår i en række partnerskabsaftaler, der ikke er yderligere defineret.

4.5.9 Opsummering af konkrete samarbejder

Fagchefernes svar om problemstillinger, målgrupper og samarbejdspartnere vidner om en bred vifte af emner, borgergrupper og civile aktører. Derudover vidner svarene, som nævnt ovenfor, om, at emner, målgrupper og samarbejdspartnere relaterer sig til fagområderne, men også nogle gange går på tværs. Ud over den rent organisatoriske placering i kommunerne er det også tydeligt, at sociale, integrations- og sundhedsmæssige udfordringer optræder som problemstillinger på tværs af flere af fagområderne. Derudover er det tydeligt, at civile aktører inden for kultur og fritid samarbejder bredt.

Målgruppeorienteringen er stærkest inden for problemstillinger, der relaterer sig til Social og Sundhed og forebyggelse – på tværs af alle fagområderne. Derudover er det tydeligt, at forskellige typer af netværksskabende aktiviteter – også for andre grupper af borgere end ældre – prioriteres inden for næsten alle fagområderne. Fagchefernes svar vidner dog også om en praksis, der involverer – eller inkluderer – borgergrupper bredt. Forholdsvis mange beskriver forskellige varianter af "borgere bredt".

Fagchefernes svar vidner også om en praksis, hvor samarbejdet udfolder sig inden for både kultur og fritid, teknik og miljø og komplekse sociale og sundhedsmæssige udfordringer. Med baggrund i deres svar om organiseringen af samarbejder ved vi samtidig, at 39 % af samarbejdet går på tværs af forvaltningsområder. Civile aktører bidrager på mange væsentlige områder, der traditionelt har været forbeholdt kommunerne, og som rækker langt ind i kerneområderne af den kommunale drift – ofte på tværs af fagopdelingerne. Om end fagchefernes svar ikke fortæller, *hvordan* de enkelte samarbejder udfolder sig, er det tydeligt, at civile aktører bidrager – på den ene eller anden måde – til kernevelfærden i kommunerne.

Det er dog bemærkelsesværdigt få fagchefer, der nævner samarbejder omkring politikudvikling, identifikation af udfordringer, planlægning af services, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse i det hele taget. Der synes at være en tendens til, at samarbejdet vedrører opgaver i driften fremfor den politikudviklende problemformulering i kommunerne. Mange af fagchefernes svar vedrører konkrete aktiviteter og kan derfor – med en vis usikkerhed – vedrøre produktionen fremfor planlægningen af services.

5 Forvaltningen og udviklingen af samarbejdet med civile aktører

I dette kapitel analyserer vi, hvordan kommunerne arbejder med at udvikle og etablere samarbejde med civile aktører. Indledningsvis ser vi på kommunernes organisatoriske placering af det kommunale ansvar; herefter rettes fokus på, hvordan de konkrete samarbejder er initieret og organiseret (formelt eller uformelt), og til sidst hvordan fagområderne understøtter samarbejdet med civile aktører, og hvorvidt og hvordan de evaluerer og måler udbyttet.

5.1 Hvem har ansvaret for udviklingen og etableringen af samarbejde med civile aktører?

To ud af tre fagchefer (64 %) svarer, at arbejdet med at udvikle samarbejde med civile aktører som regel er placeret hos én eller flere medarbejdere i selve forvaltningen, og knap hver femte (17 %) svarer, at det sker i et center eller en enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører inden for det pågældende forvaltningsområde, mens hver tiende (10 %) svarer, at det foregår i et center eller en enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører i kommunen. Hver tiende angiver en anden placering (her nævnes bl.a. en tværgående styregruppe, et særligt frivilligcenter og på de enkelte institutioner, fx skoler).

Kommunens størrelse, om borgmesteren er "blå" eller "rød", og hvilken landsdel (region) kommunen hører til, har ingen signifikant betydning for, hvor arbejdet med at udvikle samarbejdet med civile aktører er placeret i kommunen.

Det sociale område skiller sig ud fra de øvrige fagområder ved, at arbejdet med udviklingen af samarbejdet i højere grad end i de andre fagområder foregår i et særligt center inden for forvaltningen eller i særligt center for hele kommunen (34 % mod 20 % for øvrige). Omvendt er det for Teknik og miljø, hvor det kun er 13 % af arbejdet med samarbejder, som foregår i et særligt center.

Vi kan ikke vide præcist, hvilke medarbejdere i forvaltningen som de 64 % af kommunerne henviser til. Det kan henvise til medarbejdere i både drift og forvaltning, og det kan være medarbejdere med særlige kompetencer i forhold til samarbejde med civile aktører, eksempelvis det stigende antal medarbejdere, der i Center for frivilligt socialt arbejdes årsrapport (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015) beskrives at arbejde med frivillighed. Det kan også være medarbejdere, som også løser mange andre opgaver. Men det er kun 17 % af forvaltningerne, der arbejder med en central koordinering af samarbejdet, hvad enten denne er strategisk eller praktisk, selvom hen ved to ud af fem (39 %) af samarbejderne (samlet) i praksis angives at bevæge sig på tværs af forvaltningsområderne. På trods af det voksende fokus og de mange samarbejder på tværs af forvaltningerne har de fleste kommuner således valgt *ikke* at samle udviklingen af samarbejdet med civile aktører i særlige centre eller enheder. Det kunne være interessant at undersøge, hvordan det koordineres, organiseres og udvikles i praksis.

5.2 Hvordan igangsættes forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører typisk?

Ifølge svarene fra fagcheferne er det især kommunen, som er igangsætter af et samarbejde med civile aktører – enten ved at kommunen eller en kommunal institution inviterer til eller rekrutterer organiserede civile aktører (27 % gør det 'Som regel' og 46 % 'Sommetider'), eller ved at kommunen går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om (lidt flere – 32 % 'Som regel' og 48 % 'Sommetider'). Mindre udbredt er det, at det er lokale civile aktører eller regionale eller landsdækkende organisationer, som inviterer kommunen til et samarbejde. Henholdsvis 15 % og 4 % svarer, at det sker 'Som regel', men knap halvdelen svarer dog – på begge områder – at det sker 'Sommetider'. Hovedparten af fagområderne svarer, at de 'Sommetider' eller 'Som regel' inviterer enkeltstående frivillige til opgaver i den kommunale opgaveløsning, men det er dog kun 16 %, som har svaret 'Som regel' (Tabel 5.1).

Fra civilsamfundssiden er det oftere de lokale frivillige, der inviterer til samarbejder med kommunen (15 % 'Som regel'), mens de store regionale og landsdækkende organisationer i meget mindre grad gør det. Det er derfor for begge typer af organisationer væsentligt sjældnere, end at kommunerne inviterer dem til samarbejde. Når kommunerne er mere inspirerede af de store landsdækkende organisationer, når de skal udarbejde politikker og operationalisere samarbejder på området, end af de lokale foreninger, skyldes det derfor ikke, at de store organisationer oftere inviterer kommunen til samarbejde.

Enkelte uddyber, at det varierer fra samarbejde til samarbejde, og at det er meget situationsbestemt. Andre svarer, at det afhænger af, hvilken slags samarbejde det er.

Tabel 5.1 Hvordan igangsættes forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører typisk? (Procent)

	Som regel	Somme tider	Sjældent	Aldrig	Ved ikke	N
Kommunen (fx skole, institution m.fl.) inviterer/rekrutterer organiserede civile aktører (foreninger m.fl.) til opgaver i den kommunale opgaveløsning	26,7	46,4	8,8	5,5	12,7	330
Kommunen inviterer/rekrutterer enkeltstående frivillige til opgaver i den kommunale opgaveløsning	15,5	46,7	17,9	6,7	13,3	330
Kommunen går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om	32,1	47,6	9,1	2,4	8,8	330
Kommunen skaber rammer for, at brugere af kommunale tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for	9,7	41,8	16,4	8,5	23,6	330
Lokale civile aktører (foreninger, frivilligcenter m.fl.) inviterer kommunen til samarbejde	14,8	49,4	18,5	3,9	13,3	330
Regionale og/eller landsdækkende civile aktører (fx idrætsorganisationer, sociale organisationer m.fl.) inviterer kommunen til samarbejder	4,2	46,1	24,2	8,2	17,3	330

Der er en svag tendens til, at de største kommuner med flere end 75.000 indbyggere i mindre grad end øvrige kommuner igangsætter nye samarbejder efter får invitation fra regionale eller landsdækkende organisationer til et samarbejde ($p < .08$). Derimod er der ingen signifikante forskelle mellem "røde" og "blå" kommuner på, hvordan samarbejder typisk igangsættes – og heller ingen forskelle derpå mellem landsdele.

Der er imidlertid et interessant sammenfald mellem kommunernes udgiftspres, dvs. kommunens udgiftsbehov i forhold til dens velstand, og at "kommunen skaber rammer for, at brugere af kommunale tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for". Mens denne fremgangsmåde aldrig benyttes af hver fjerde af fagcheferne i kommunerne med det laveste udgiftspres, er der ingen af fagcheferne fra kommunerne med det højeste udgiftspres, som aldrig benytter denne fremgangsmåde (Tabel 5.2). Det skal dog bemærkes, at når der i den statistiske analyse tages højde for de uafhængige variables indbyrdes sammenhæng (i en logistisk regressionsanalyse), så svækkes denne sammenhæng.

Tabel 5.2 "Kommunen giver brugere af kommunale tilbud mulighed for at stå for opgaver og aktiviteter under det pågældende kommunale tilbud", opdelt efter kommunens udgiftspres (Procent)

	Som regel	Somme-tider	Sjældent	Aldrig	Ved ikke	N
Laveste udgiftspres (85-95)	2,2	31,1	11,1	24,4	31,1	45
Lav-mellem udgiftspres (95-100)	11,3	46,5	16,9	7,0	18,3	71
Høj-mellem udgiftspres (100-105)	12,5	44,0	13,7	7,1	22,6	168
Højt udgiftspres (> 105)	4,3	37,0	30,4	0,0	28,3	46
Alle	9,7	41,8	16,4	8,5	23,6	330

Mellem fagområderne er der imidlertid flere væsentlige forskelle på, hvordan forvaltningsområderne igangsætter samarbejde med civile aktører. På Skole og uddannelse svarer man i meget højere grad end på de øvrige fagområder, at samarbejdet er igangsat af kommunen (eller en institution derunder). 53 % af fagcheferne på Skole og uddannelse svarer, at det 'Som regel' er kommunen, som er igangsætter, mod kun 22 % på de øvrige fagområder tilsammen ($p < .001$). De samme fagchefer svarer også i højere grad end de øvrige, at samarbejdet 'Som regel' eller 'Sommetider' er kommet i stand på invitation fra regionale eller landsdækkende organisationer ($p < .01$).

På fagområdet Kultur og fritid igangsætter man i højere grad end de øvrige fagområder (tilsammen) ved, at "kommunen skaber rammer for, at brugere af kommunale tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for". Lige omvendt er det inden for Teknik og miljø, som også i mindre grad end de øvrige går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om ($p < .05$), eller bliver inviteret af regionale og landsdækkende organisationer til et samarbejde ($p < .05$).

På tværs af forvaltningsområder er der således en tendens til, at de fleste af de samarbejder, som kommunerne indgår i, er initieret af kommunen. Samtidig er det tydeligt, at de store og landsdækkende organisationer, som kommunerne angiver at være meget inspirerede af, sjældnere inviterer kommunen til samarbejde, end de lokale foreninger gør. Derudover er det interessant, at kun knap 10 % af fagcheferne angiver, at de ofte "skaber rammer for, at brugere af kommunens tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for". Dette set i forhold til det generelle paradigmeskifte i kommunerne i forhold til at se borgerne som aktive bidragsydere og eksperter i deres egen løsning. At samarbejde med brugere af kommunale services som frivillige er således langt mindre udbredt end at samarbejde med frivillige aktører som borgere, der ikke også samtidig er brugere af kommunale services.

5.3 Er samarbejdet med civile aktører formaliseret?

Omkring halvdelen af fagcheferne svarer, at samarbejdet 'Altid' eller 'Ofte' er formaliseret i form af skriftlige aftaler med en klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling. Godt 40 % svarer, at det 'Altid' eller 'Ofte' er samarbejde i uformelle netværk uden en skriftlig aftale (Tabel 5.3). Kun det sociale fagområde afviger signifikant fra dette billede ved i højere grad end de øvrige fagområder at benytte formelle aftaler ($p < .09$).

Tabel 5.3 Hvordan er kommunens samarbejde med civile aktører som regel organiseret på det pågældende forvaltnings- og fagområde?

	N	Procent
Altid i formelle, skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling	20	6,1
Ofte i formelle, skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling	140	42,4
Ofte uformelt i netværk og efter sammenhæng uden en skriftlig aftale	137	41,5
Altid uformelt i netværk og efter sammenhæng uden en skriftlig aftale	8	2,4
Ved ikke	25	7,6
Total	330	100,0

De formaliserede samarbejder er således tilsyneladende en smule mere udbredte end de uformelle og netværksbaserede samarbejder. Det gælder især på socialområdet.

Hver tredje fagchef svarer, at kommunens samarbejde på det pågældende forvaltnings- og fagområde 'Som regel' er en integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift, og en anden tredjedel svarer, at det 'Sommetider' er tilfældet. 40 % svarer ligeledes, at samarbejdet 'Som regel' er af længere varighed (dvs. mere end seks måneder), mens hver tiende svarer, at de 'Som regel' er kortvarige, og hver femte svarer, at det 'Som regel' er noget, der foregår ved særlige lejligheder, arrangementer og konkrete opgaver (Tabel 5.4).

Samlet set vurderes det således, at der er nogenlunde lige mange samarbejder af kortere varighed (under et halvt år i varighed), som dermed har projektkarakter, som samarbejder af længerevarende varighed (over et halvt år i varighed).

Fagområderne Sundhed og forebyggelse, Social hjælp og service og Beskæftigelse og arbejdsmarked har i højere grad end de øvrige fagområder langvarige samarbejder (over et halvt år i varighed) og i mindre grad kortvarige, og fagcheferne for Sundhed og forebyggelse svarer i højere grad end de øvrige fagchefer, at samarbejdet er en integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift. Inden for Kultur og fritid er samarbejdet i højere grad noget, der foregår ved særlige lejligheder eller arrangementer og er kortvarige ($p < .001$). Hverken kommunens størrelse, politiske forskelle (hvem der er borgmester) og landsdel spiller en rolle for dette. Det er således især Sundhed og forebyggelse, som arbejder med lange kontinuerlige samarbejder, og især Kultur og fritid, der arbejder med korte.

Tabel 5.4 Hvad karakteriserer kommunens samarbejde med civile aktører på dit forvaltnings- og fagområde? (Procent)

Samarbejder i forvaltnings- og fagområdet er...	Som regel	Somme- tider	Sjæl- dent	Aldrig	Ved ikke	N
Noget, der foregår ved særlige lejligheder, arrangementer og konkrete opgaver eller situationer	18,5	55,9	15,8	4,6	5,2	329
Kortvarige i tid (mindre end seks måneder)	11,9	43,5	30,4	5,5	8,8	329
Langvarige i tid (mere end seks måneder)	40,7	38,3	8,5	4,3	8,2	329
En integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift	32,2	31,9	18,2	9,4	8,2	329

5.4 Hvordan understøtter kommunerne samarbejdet med civile aktører?

Et samarbejde mellem et fag- og forvaltningsområde og forskellige civile aktører kan understøttes på forskellige måder i kommunen.

To ud af tre af fagcheferne svarer, at forvaltningen har medarbejdere med særlige kompetencer i og ansvar for samarbejde med civile aktører. Denne fagprofessionalisering af samarbejdet med civile aktører afspejles i Center for frivilligt socialt arbejdes frivilligrapport (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015), hvoraf det fremgår, at antallet af fuldtidsstillinger i kommunerne, der på den ene eller anden måde arbejder med samarbejde med civile aktører/understøttelse af civilsamfundet, er støt stigende. I 2010 var der 100 fuldtidsstillinger i kommunerne, og i 2014 var antallet vokset til hele 241 fuldtidsstillinger (Center for frivilligt socialt arbejde, 2015).

Lidt mere end halvdelen af forvaltningsområderne afholder workshops, seminarer og lignende for medarbejdere, borgergrupper og civile aktører, og en tilsvarende andel har guidelines med informationer og redskaber til medarbejdere og/eller civile aktører.

Godt halvdelen af fagcheferne svarer, at forvaltningen understøtter samarbejdet mellem den pågældende forvaltning og civile aktører ved hjælp af økonomisk støtte. Noget mindre anvendt er efteruddannelse og kurser for medarbejdere og civile aktører om samarbejde (Tabel 5.5).

På tværs af de forskellige fag- og forvaltningsområder er der væsentlige forskelle på, hvor meget de forskellige understøttelsesmetoder anvendes. De fleste af de metoder, der blev spurgt om i spørgeskemaet, anvendes i højere grad på forvaltningsområdet Sundhed og forebyggelse end i gennemsnittet, mens Teknik og miljø anvender de fleste metoder i mindre grad. På tværs af forvaltningsområderne er der især forskel på, hvor meget efteruddannelse og kurser anvendes, mens der ikke er signifikante forskelle på, i hvilket omfang økonomisk støtte anvendes. Forekomsten af økonomisk understøttelse er således ikke afhængig af, hvorvidt forvaltningsområdet har mange eller få, kortvarige eller langvarige samarbejder.

Hverken kommunens størrelse, politiske forskelle (hvem der er borgmester) eller landsdel spiller en rolle for dette.

Tabel 5.5 Hvordan understøtter forvaltnings- og fagområdet samarbejder med civile aktører? (Procent)

	Benyttes meget	Benyttes noget	Benyttes sjældent	Benyttes slet ikke	N = (100 %)
Medarbejdere med særlige kompetencer i og ansvar for samarbejde med civile aktører	26,2	38,9	18,8	16,0	324
Fast mødestruktur for dialog mellem kommune, borgere og civile aktører	22,8	3,2	25,3	16,7	324
Økonomiske midler til samarbejder mellem kommunale institutioner og civile aktører	16,4	38,6	26,9	18,2	324
Guidelines med informationer og redskaber til medarbejdere og/eller civile aktører	13,6	39,5	29,0	17,9	324
Workshops, seminarer og lignende for medarbejdere, borgergrupper og civile aktører	13,0	42,0	27,8	17,3	324
Efteruddannelse og kursus til medarbejdere om samarbejde med civile aktører	4,3	30,2	38,3	27,2	324
Efteruddannelse og kursus til borgergrupper og civile aktører om samarbejde med kommunen	1,5	21,3	42,6	34,6	324
Fælles uddannelse og kursus for medarbejdere og civile aktører	1,2	10,8	48,8	39,2	324

Den mest udbredte metode er således at bruge medarbejdere med særlige kompetencer og at arbejde med særlige mødestrukturer. Der er også forholdsvis mange, der i 'Nogen grad' benytter økonomiske midler til understøttelse (39 %). Den mindst udbredte understøttelsesmetode er kompetenceudvikling af medarbejdere og/eller civile aktører.

5.5 Hvordan måles eller evalueres værdien og udbyttet af samarbejdet?

De seneste årtier har kommunerne i stigende omfang benyttet sig af forskellige former for "måling" eller evaluering af værdien eller betydningen af de forskellige kommunale indsatser og driftsopgaver. Ifølge fagcheferne tilstræber 38 % af forvaltningsområderne også at gøre det på samarbejdet med civile aktører, mens 27 % angiver, at de ikke måler eller evaluerer samarbejdet.

To ud af fem af fagcheferne svarer således (38 %), at man i den pågældende forvaltning tilstræber at undersøge, om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås. Af dette svar fremgår ikke, hvilken form for måling/evaluering forvaltningen bruger.

Vi spurgte dog fagcheferne, hvordan de måler og evaluerer. Hver fjerde fagchef svarer, at man måler på, hvor mange borgere og frivillige aktører der tager del i samarbejdet. Næsten lige så mange svarer, at man måler på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde. Ligeledes svarer hver fjerde, at de undersøger de civile aktørers tilfredshed med samarbejdet. Noget mindre almindeligt er det at måle på det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune, som omkring hver tiende svarer bekræftende på, og en tilsvarende lille andel opgør de samlede kommunale udgifter på samarbejdet. Det er også kun omkring hver tiende, som udvikler eller har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt i netværk og samarbejde med civile aktører. Meget få, kun omkring

hver tyvende, svarer, at de opgør de samlede frivillige arbejdsressourcer, som samarbejdet har resulteret i (Tabel 5.6).

Nogle fagchefer har sat kryds ved 'Andet' og nævner bl.a. dialogbaseret evaluering, civilsamfundspanel, uformel dialog, vurderinger ud fra tilbagemeldinger, samarbejds møder, decentral opfølgning mv.

Tabel 5.6 Hvordan måler fagområderne værdien og udbyttet af samarbejder med civile aktører? (N=324)

	Procent
Vi måler eller evaluerer ikke udbyttet af samarbejdet	27,5
Vi tilstræber at undersøge om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås	38,0
Vi måler på, hvor mange borgerere og frivillige aktører, der tager del i samarbejdet	26,2
Vi måler på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde	24,7
Vi måler på civile aktørers (foreninger m.fl.) tilfredshed med samarbejdet	24,1
Vi opgør de samlede kommunale udgifter ved samarbejdet	13,3
Vi udvikler (har udviklet) nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt i netværk og samarbejde med civile aktører	11,4
Vi måler på det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune	9,9
Vi opgør de samlede frivillige arbejdskraftressourcer, som samarbejdet har resulteret i	4,9
Andet	13,6

Fagchefer i de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere svarer i meget højere grad end de øvrige kommuner, at de har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt af netværk og samarbejde med civile aktører (23 % mod under det halve i de øvrige kommuner) ($p < .01$).

De store kommuner er også lidt mere tilbøjelige til at måle på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde. De opgør i højere grad end i de mindre kommuner de samlede kommunale udgifter ved samarbejdet, og de måler i højere grad på de civile aktørers tilfredshed med samarbejdet. I det hele taget er der en tydelig sammenhæng mellem kommunens størrelse og andelen af forvaltningerne, som måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet (Tabel 5.7). Dette gælder også, når der i den statistiske analyse er taget højde for sammenfaldet mellem de uafhængige variable (i en logistisk regressionsanalyse).

Tabel 5.7 Andel af fagområder, der ikke måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet, opdelt efter kommunens størrelse (antal indbyggere pr. 1.1.2015)

Kommunestørrelse	Procent	N = (100 %)
Under 35.000 indbyggere	42,3	71
35.000 til 49.999 indbyggere	25,7	101
50.000 til 74.999 indbyggere	27,0	74
75.000 indbyggere og flere	16,7	78
Alle kommuner	27,5	324

Note: $p < .01$.

Det er i højere grad kommuner med en "rød" end en "blå" borgmester, der har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt af netværk og samarbejde med civile aktører (18 % mod 8 % i kommuner med en V-, K- eller O-borgmester) ($p < .01$), og disse kommuner er i det hele taget mere tilbøjelige til at måle og evaluere værdien og effekten af samarbejdet. Dette gælder også, når der er taget højde for sammenfaldet mellem kommunens størrelse og det politiske flertal ("rød" eller "blå").

Mellem fag- og forvaltningsområderne er der også flere forskelle. Interessant nok er det på det sociale område, hvor man i mange år har arbejdet med at styrke det frivillige arbejde og samarbejdet med foreninger og frivillige, at man mindst måler og evaluerer værdien og effekten af samarbejdet. Hver tredje af fagcheferne (32 %) på dette område svarer, at man ikke måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet mod 23 % af de øvrige fagchefer (tilsammen) (Tabel 5.8). Forskellene på dette mellem flere af fagområderne er dog små og derfor usikre.

På det sociale område tilstræber man i mindre grad end de øvrige fagområder (tilsammen) at undersøge, om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås; at måle det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune, og at måle, hvor mange borgere og frivillige aktører der tager del i samarbejdet. Tendensen gælder også inden for Skole og uddannelse, mens Sundhed og forebyggelse i højere grad end de øvrige fagområder (tilsammen) lægger vægt på måling og evaluering af, hvor mange borgere og frivillige, der tager del i samarbejdet samt på opgørelse af de samlede frivillige arbejdsressourcer. Der er således her bemærkelsesværdige forskelle på fagområderne Social service og Sundhed og forebyggelse.

Tabel 5.8 Andel af fagområder, der ikke måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet, opdelt efter fag- og forvaltningsområder

Fag- og forvaltningsområder	Procent	N = (100 %)
Sundhed og forebyggelse	25,5	51
Social service	32,3	155
Skole og uddannelse	30,6	49
Kultur og fritid	23,6	55
Beskæftigelse og arbejdsmarked	18,4	49
Teknik og miljø	27,3	66
Ledelse og strategi i kommunen	21,4	14
Borgerservice	7,1	14
Alle kommuner	27,5	324

Note: $p < .05$.

Set i forhold til den generelle mangel på viden om området og det store politiske fokus, er det interessant, at lidt mere end hver fjerde fagchef angiver, at de *ikke* måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet.

Når 38 % af fagcheferne angiver, at de tilstræber at undersøge, om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås, kan vi ikke vide, om disse mål er kommunens egne mål, eventuelt nedfældet i politikker og strategier, eller om det er mål, der er defineret i samarbejde med de civile aktører i de konkrete samarbejder (deltager de civile aktører i både planlægning og produktion af services). I lyset af, at kommunens mål *kan* være nogle andre end de civile aktørers mål, er det interessant, at knap 10 % angiver, at de måler værdien på tværs af civile og kommunale aktører i lokalområdet. Vi kan ikke vide, om kommunen tilstræber

at måle værdien af samarbejderne i henhold til deres egne mål eller i henhold til fælles mål sammen med samarbejdspartnerne. Svarene indikerer dog, at kommunerne primært arbejder i forhold til deres egne mål.

Fagcheferne har også fokus på borgernes udbytte: 25 % angiver, at de måler på borgernes tilfredshed. En tilsvarende andel har dog også fokus på kvantitet: 26 % måler på, hvor mange borgere og frivillige, der deltager i samarbejderne.

6 Værdien af samarbejdet med civile aktører

I den første del af spørgeskemaet blev fagcheferne spurgt om deres vurdering af forskellige mulige begrundelser for at deltage i samarbejde med civile aktører. Til sidst i spørgeskemaet blev de bedt om at vurdere deres faktiske udbytte af samarbejdet, inddelt i de samme svarkategorier.

Først belyses fagchefernes holdning til forskellige begrundelser for et samarbejde mellem kommuner og civile aktører. Dernæst ser vi på fagchefernes vurdering af værdien af samarbejdet inden for deres eget fagområde. Derpå sammenholder vi fagchefernes holdning til de forskellige begrundelser med deres vurdering af, hvilken værdi samarbejdet har afstedkommet (på baggrund af deres erfaring med samarbejdet). Til sidst belyses fagchefernes vurderinger af en række påstande/udsagn om oplevede udfordringer i samarbejdet mellem kommuner og civile aktører.

6.1 Vurderinger af begrundelser for et samarbejde mellem kommuner og civile aktører

På baggrund af en kombination af den generelle politiske diskurs og eksisterende international forskningsbaseret viden om værdiskabelse i samarbejder mellem civilsamfund og kommune har vi opstillet en række kategorier/udsagn for mulige begrundelser for at samarbejde med civile aktører. Ambitionen var at få indblik i, hvad fagområderne begrundede samarbejdet med civile aktører med. Fagcheferne blev bedt om at forholde sig til tre typer af begrundelser:

1. Begrundelser, der vedrører værdien af samarbejdet for civilsamfundet og borgernes forhold til kommunen (tillid, styrkelse af civile aktører, demokratisering).
2. Begrundelser, der vedrører kvaliteten af den kommunale service (kvalitet, innovation, bedre løsninger af komplekse udfordringer, styrkelse af borgernes mestringsevne).
3. Begrundelser, som handler om de evt. økonomiske og effektmæssige gevinster ved samarbejdet (omkostningseffektivitet, nedbringelse af udgifter).

På alle tre typer af begrundelser for et samarbejde mellem kommunen og civile aktører er der meget få, som svarer 'Slet ikke vigtigt', og kun på de økonomiske begrundelser er andelen, som svarer 'Meget vigtigt' under halvdelen af respondenterne. Majoriteten af fagcheferne tilslutter sig i meget høj grad de mange og meget forskellige forventninger til værdien af et samarbejde mellem den kommunale og den civile sektor, som vi havde opstillet, med undtagelse af de økonomiske rationaler.

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

Betydningen af samarbejdet med civile aktører for den kommunale service tillægges ligeledes meget stor betydning. Det gælder især begrundelsen, at samarbejdet giver 'Innovation og udvikling af den kommunale service', men også på de øvrige tre udsagn ('Bedre kvalitet af den kommunale service', 'Bedre løsning af komplekse udfordringer' og 'Bedre vidensgrundlag for

kommunale beslutninger') svarer mere end halvdelen, at det er 'Meget vigtigt' som begrundelse for samarbejdet mellem den frivillige og den kommunale sektor.

Den laveste tilslutning er der til de økonomiske begrundelser. To ud af fem af fagcheferne har svaret 'Meget vigtigt' til, at samarbejdet giver 'Øget omkostningseffektivitet i den offentlige sektor', og hver tredje svarer 'Meget vigtigt' til udsagnet om, at samarbejdet fører til 'Nedbringelse af de kommunale udgifter'. Men også her gælder det, at meget få svarer 'Slet ikke vigtigt'. Lidt over en tredjedel af fagcheferne *har* således store forventninger til samarbejdernes økonomiske værdi, men i sammenligning med de demokratiskabende begrundelser (styrkelse af civilsamfundets rolle, tilliden, borgernes mestringsevner samt demokratisering af kommunale opgaver) og de velfærdsudviklende begrundelser (innovation, bedre kvalitet, bedre løsninger på komplekse udfordringer og forbedring af vidensgrundlaget) vægtes de økonomiske begrundelser ikke særligt højt (Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Hvor vigtige er følgende begrundelser for forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører? (procent)

	Meget vigtigt	Mindre vigtigt	Slet ikke vigtigt	Ved ikke	N (=100%)
Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet	75,8	17,3	2,3	4,6	390
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	74,6	18,7	1,3	5,4	390
Innovation og udvikling af den kommunale service	73,1	23,1	1,0	2,8	390
Bedre kvalitet af services	67,9	25,9	2,1	4,1	390
Bedre løsninger af komplekse udfordringer	67,7	22,8	5,1	4,4	390
Styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde	64,0	25,4	4,6	5,9	389
Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger	54,1	33,1	6,2	6,7	390
Øget demokratisering af kommunale opgaver	52,2	32,4	5,4	10,0	389
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	41,3	43,6	9,5	5,6	390
Nedbringelse af de kommunale udgifter	33,6	48,5	12,3	5,6	390

Set i lyset af den offentlige debat om kommunernes samarbejde med civile aktører og frivillige, der ofte har omhandlet økonomi, faggrænser og konkret opgavefordeling, er det interessant, at de økonomiske rationaler fylder så forholdsvis lidt i forhold til rationaler om tillid, demokrati og kvalitet.

Der er forholdsvis små signifikante forskelle mellem fagområderne, som fagcheferne er leder af, på vurderingen af vigtigheden af de forskellige begrundelser for samarbejde med civile aktører.

Fagchefer inden for Sundhed og forebyggelse tillægger omkostningseffektiviteten og betydningen for borgernes mestringsevne og empowerment lidt større betydning, end de øvrige fagchefer gør i gennemsnit.

På det sociale område er det kun på betydningen af samarbejdet for borgernes mestringsevne, som fagcheferne tillægger lidt større vigtighed, end de øvrige fagchefer gør (samlet).

Fagchefer for Skole og uddannelse svarer i lidt mindre grad end kollegerne på andre områder, at omkostningseffektivitet og nedbringelse af kommunale udgifter er meget vigtige begrundelser for samarbejdet.

På kulturområdet svarer en signifikant højere andel af cheferne, at 'Innovation og udvikling af den kommunale service' er en meget vigtig begrundelse, og det samme gælder for 'Styrkelse af det civile samfunds rolle i samfundet'. Omvendt mener fagcheferne på det kulturelle område i lidt mindre grad, at styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment er en meget vigtig begrundelse for samarbejdet.

Fagcheferne for beskæftigelses- og arbejdsmarkedsområdet synes i mindre grad end kollegerne, at 'Styrkelse af tilliden mellem borgerne og kommunen' er en meget vigtig begrundelse, mens de i højere grad end kollegerne synes, at begrundelserne 'Bedre løsninger af komplekse udfordringer' og 'Styrkelse af borgernes mestringsevne' er meget vigtige.

Kommunernes størrelse, og om det er en "rød" eller "blå" kommune, spiller en lille rolle for fagchefernes vægtning af de forskellige begrundelser. Der er dog en signifikant tendens til, at fagchefer fra kommuner, som har en borgerlig borgmester (V, K eller O), i mindre grad end fagcheferne fra kommuner med en anden borgmester, svarer, at 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommune' samt 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' er meget vigtige begrundelser.

Endelig viser analysen, at der er forskelle på den vægt, som flere af begrundelserne tillægges mellem fagchefer fra kommuner med et højt udgiftspres og fagchefer fra kommuner med et lavt udgiftspres. Fagchefer fra kommuner med et forholdsvis højt udgiftspres tillægger i højere grad 'Nedbringelse af de kommunale udgifter' stor betydning, end fagchefer fra kommuner med et lavere udgiftspres gør, mens det omvendte er gældende vedrørende den betydning, som 'Bedre kvalitet af den kommunale service' tillægges som begrundelse for samarbejdet med civile aktører (Tabel 6.2). Sammenhængen er også statistisk signifikant, når der kontrolleres for sammenfaldet mellem de uafhængige variable (ved en logistisk regressionsanalyse).

Tabel 6.2 Hvor vigtige er følgende begrundelser for forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører, opdelt på kommuner efter grad af udgiftspres? (Procent)

	Grad af udgiftspres	Meget vigtig	Mindre vigtig	Slet ikke vigtig	Ved ikke	N (=100 %)	P <
Bedre kvalitet af den kommunale service	LAVT	75,9	17,3	3,7	3,1	191	.001
	HØJT	60,3	34,2	0,5	5,0	199	
Nedbringelse af de kommunale udgifter	LAVT	31,4	48,2	14,7	5,8	191	.5
	HØJT	35,7	48,7	10,1	5,5	199	

6.2 Vurderingen af (det eksisterende) samarbejde mellem kommunen og civile aktører

Spørgsmålet er derpå, om erfaringerne med samarbejdet mellem kommunen og civile aktører også lever op til de høje forventninger dertil. Fagchefer, som har svaret, at forvaltningen har samarbejde med civile aktører, har forholdt sig til, hvordan de vurderer det eksisterende samarbejde mellem kommunen og civile aktører. Fagcheferne har forholdt sig til de samme kategorier af svarmuligheder, som de blev spurgt om vedrørende deres forventninger til et samarbejde.

Fire af udsagnene, som fagcheferne har forholdt sig til, handler om betydningen af samarbejdet med civile aktører for civilsamfundet, forholdet mellem borgere og kommunen samt demokratisering af kommunen. På alle fire udsagn angiver et flertal af respondenterne, at de i høj grad

eller i nogen grad er enige i, at samarbejdet har skabt denne overordnede værdi. Det gælder især på udsagnet om, at samarbejdet har bidraget til en 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen' samt 'Styrkelse af de civile aktører', mens lidt færre tilslutter sig synspunkterne, at det har ført til en 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og en 'Styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde'.

Andre fire udsagn handler om, hvilken betydning samarbejdet har for den kommunale service. På disse udsagn er der også en majoritet, som svarer, at de i høj grad eller i nogen grad er enige i, at samarbejderne har skabt denne overordnede værdi. Størst tilslutning er der til udsagnet, at samarbejdet har ført til 'Bedre kvalitet af services', mens lidt færre er enige i udsagnene, at samarbejdet har en overordnet værdi i form af 'Innovation og udvikling af den kommunale service', 'Bedre vidensgrundlag' samt 'Bedre løsninger af komplekse udfordringer'.

Mindst værdi tillægges samarbejdet for kommunens økonomi. Kun omkring hver tyvende fagchef svarer 'I høj grad' på udsagnet om, at samarbejdets overordnede værdi er 'Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift' og 'Nedbringelse af de kommunale udgifter', og kun omkring hver fjerde svarer 'I nogen grad' (Tabel 6.3).

Tabel 6.3 I hvilken grad har samarbejdet med civile aktører efter din vurdering skabt overordnet værdi? Andel af fagchefer i kommunale forvaltninger, der har et samarbejde med civile aktører (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	N (=100%)
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	30,7	48,1	8,1	1,2	11,8	322
Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet	25,8	43,8	13,0	1,9	15,5	322
Bedre kvalitet af services	25,2	45,0	15,5	3,4	10,9	322
Styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde	20,8	36,6	17,4	5,3	19,9	322
Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger	19,6	42,9	21,7	4,7	11,2	322
Bedre løsninger af komplekse udfordringer	18,3	43,8	18,3	7,1	12,4	322
Innovation og udvikling af den kommunale service	18,3	43,2	25,2	2,5	10,9	322
Øget demokratisering af kommunale opgaver	16,5	36,6	22,0	5,0	19,9	322
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	6,2	27,3	34,5	14,9	17,1	322
Nedbringelse af de kommunale udgifter	4,0	21,4	33,9	24,2	16,5	322

Umiddelbart ser det altså ud til, at fagcheferne vurderer udbyttet lavere end deres forventninger (begrundelser) for samarbejdet. Samtlige resultater i kategorien 'I høj grad' ligger væsentligt under 50 %, mens de fleste (undtagen 'Øget omkostningseffektivitet' og 'Nedbringelse af de kommunale udgifter') ligger væsentligt over 50 % for de samme udsagn som begrundelser for samarbejdet ('Meget vigtigt'). Men da svarmulighederne er forskellige, kan man ikke blot konkludere, at udbyttet ikke lever op til fagchefernes forventninger.

Tre fagområder – Sundhed og forebyggelse, Kultur og fritid og Skole og uddannelse – skiller sig ud fra det generelle billede af fagchefernes vurdering af, hvilken værdi samarbejdet med civile aktører har skabt. Fagcheferne inden for Sundhed og forebyggelse ser i højere grad end de øvrige fagchefer (samlet) en værdi i samarbejdet for 'Styrkelse af de civile aktører' for 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og for 'Borgernes mestringsevne og empowerment', men ser omvendt ikke samme høje betydning af samarbejdet, som de øvrige fagchefer (samlet)

gør, for "tilliden mellem borgere og kommunen", og mener i endnu mindre grad end de øvrige fagchefer, at det fører til "øget omkostningseffektivitet".

Fagchefer inden for Skole og uddannelse vurderer samarbejdet signifikant mindre positivt end fagchefer på de øvrige fagområder på følgende værdier: 'Styrkelse af de civile aktører', 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen', 'Øget demokratisering af kommunale opgaver', 'Øget omkostningseffektivitet' og 'Nedbringelse af kommunale udgifter'. En del af forskellen hænger dog sammen med, at fagchefer inden for Skole og uddannelse i højere grad har svaret 'Ved ikke' på vurderingen af værdien af samarbejdet med civile aktører (Tabel 6.4).

Fagchefer inden for Kultur og fritid vurderer i højere grad end de øvrige fagchefer (samlet), at samarbejdet 'Styrker tilliden mellem kommunen og borgerne', og at det har givet et 'Bedre vidensgrundlag'.

Der er en svag tendens til, at fagchefer tilhørende de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere i højere grad mener, at samarbejdet med civile aktører fører til 'Øget demokratisering af kommunale opgaver'.

Der er også et sammenfald mellem kommunernes udgiftspres og fagchefernes vurdering af, hvilken værdi samarbejdet med civile aktører har skabt. Kommuner med et højt udgiftspres svarer i højere grad end fagchefer fra kommuner med et forholdsvist lavere udgiftspres, at samarbejdet har nedbragt de kommunale udgifter. Dette gælder også, når der er kontrolleret for sammenfaldet mellem de uafhængige variable (ved en logistisk regressionsanalyse).

Tabel 6.4 I hvilken grad har samarbejdet med civile aktører efter din vurdering skabt overordnet værdi, opdelt på fagchefer for Skole og uddannelse (SKOLE) og øvrige fagchefer (ØVRIGE)? Andel af fagchefer fra kommunale forvaltninger, der har et samarbejde med civile aktører (Procent)

		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	N (=100 %)	P <
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	SKOLE	16,7	52,1	14,6	0,0	16,7	48	.07
	ØVRIGE	33,2	47,4	6,9	1,5	10,9	274	
Styrkelse af de civile aktører	SKOLE	10,4	41,7	16,7	0,0	31,3	48	.01
	ØVRIGE	28,5	44,2	12,4	2,2	12,8	274	
Øget demokratisering af kommunale opgaver	SKOLE	6,3	22,9	39,6	2,1	29,2	48	.001
	ØVRIGE	18,2	39,1	19,0	5,5	18,2	274	
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	SKOLE	2,1	16,7	35,4	16,7	29,2	48	.07
	ØVRIGE	6,9	29,2	34,3	14,6	15,0	274	
Nedbringelse af de kommunale udgifter	SKOLE	2,1	6,3	27,1	39,6	25,0	48	.01
	ØVRIGE	4,4	24,1	35,0	21,5	15,0	274	

6.3 Forholdet mellem forventninger og erfaringer

I denne sidste del skal vi se på forskellen mellem a) fagchefernes tilslutning til de forskellige mulige begrundelser for et samarbejde mellem kommunen og civile aktører og b) deres vurdering af, hvilken overordnet værdi det konkrete samarbejde med civile aktører har skabt.

I nedenstående Tabel 6.5 sammenlignes andelen, som har svaret 'Meget vigtig' ved begrundelserne (a) med andelen, som har svaret 'I høj grad' vedrørende værdien, som samarbejdet har skabt (b). På alle udsagnene er andelen, som tillægger den mulige begrundelse som 'Meget vigtig', betydelig højere, end andelen, som svarer, at samarbejdet i høj grad har skabt denne værdi. Det kunne tages som udtryk for, at samarbejdet i lille grad lever op til de høje forventninger. Det er dog to forskellige skalaer, som ikke kan sammenlignes uden væsentlige forbehold. Men ved at sammenligne forskellene mellem a og b (den sidste søjle i tabellen nedenfor) mellem de forskellige begrundelser/værdier, kan man med visse forbehold sige noget om, hvordan de forskellige typer af begrundelser for et samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor lever op til forventningerne til samarbejdets værdi i relation til hinanden. Jo højere procent, jo mindre lever den pågældende begrundelse op til forventningerne (i sammenligning med de øvrige begrundelser).

Det er den økonomiske gevinst – ud fra denne metode til vurdering deraf – som mindst lever op til forventningerne. Dette til trods for, at den økonomiske gevinst også var den værdi, som fagcheferne tillagde mindst betydning som begrundelse for samarbejderne. Dernæst kommer forventningerne til udviklingen af den kommunale service og løsningen af komplekse udfordringer. Bedst er vurderingen af værdien af samarbejdet for demokratiseringen af kommunale opgaver.

Tabel 6.5 Forskellen mellem

- a) Andelen af fagchefer, som anser forskellige begrundelse for et samarbejde med civile aktører for 'Meget vigtige', og
- b) Andelen af fagchefer, som mener, at samarbejdet med civile aktører 'I høj grad' har skabt en overordnet værdi (Procent)

	a) 'Meget vigtig' begrundelse for samarbejde med civile aktører	b) Samarbejdet har 'I høj grad' skabt overord- net værdi	c) Forskelle i procentpoint mellem a og b	Forskel op- gjort i procent (c*100/a)
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	74,6	30,7	43,9	59
Øget demokratisering af kommunale opgaver	52,2	16,5	35,7	32
Styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde	64,0	20,8	43,2	68
Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet	75,8	25,8	50,0	66
Bedre kvalitet af services	67,9	25,2	42,7	63
Innovation og udvikling af den kommunale service	73,1	18,3	54,8	75
Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger	54,1	19,6	34,5	64
Bedre løsninger af komplekse udfordringer	67,7	18,3	49,4	73
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	41,3	6,2	35,1	85
Nedbringelse af de kommunale udgifter	33,6	4,0	29,6	88

Fagchefernes svar vedrørende de økonomiske gevinster af samarbejdet bekræftes af svarene på det efterfølgende spørgsmål om den økonomiske og ressourcemæssige gevinst af samarbejdet med civile aktører. Hver tiende fagchef svarer, at man i den kommunale drift har haft en økonomisk gevinst af samarbejdet, mens en lidt mindre andel omvendt vurderer, at kommunen har haft en økonomisk merudgift derved. Noget flere, knap hver femte, skønner, at udgifter og gevinster går lige op. Størst er dog den økonomiske vurdering af fremtiden: omkring hver tredje fagchef skønner, at gevinsten forventes at ligge længere ude i fremtiden.

Mere end hver fjerde afstår dog fra at forholde sig dertil ved at svare 'Ved ikke' (Tabel 6.6) og har ingen vurdering af samarbejdernes betydning for kommunens økonomi.

Mellem fagcheferne for de forskellige fagområder er der ingen signifikante forskelle på vurderingen af den økonomiske gevinst ved samarbejdet med civile aktører, og det er der heller ikke mellem store og mindre kommuner, mellem landsdelene og mellem "røde" og "blå" kommuner.

Samarbejderne vurderes således ikke at have væsentlig betydning for kommunernes økonomi, men det er heller ikke en vigtig begrundelse for samarbejdet for de fleste af fagcheferne. En forholdsvis stor del af fagcheferne har dog en forventning om, at samarbejderne vil give en økonomisk gevinst i fremtiden (32 %).

Tabel 6.6 Alt i alt, når I kigger på de samlede udgifter, I har haft i forbindelse med samarbejder med civile aktører, fx til personaletimer og drift, har I så på nuværende tidspunkt...

	N =	Procent
Haft en økonomisk gevinst på den kommunale drift	39	12,1
Haft en økonomisk merudgift på den kommunale drift	25	7,8
Udgifter og gevinster går lige op	61	18,9
Gevinsten forventes at ligge længere ude i fremtiden	105	32,6
Ved ikke	92	28,6
Total	322	100,0

Enkelte af fagcheferne har uddybet deres svar vedrørende værdien og effekten af samarbejdet med civile aktører. En fagchef skriver således:

Når jeg besvarer spørgeskemaet, så oplever jeg, at I spørger til effekt, hvilket leder mine tanker hen på økonomi, mens I samtidig spørger om værdi, hvilket leder mine tanker hen på fx demokrati. Det virker derfor forkert på mig, at effekt og værdi indgår i det samme spørgsmål. Når jeg fx arbejder med § 17 stk. 4 udvalg i forbindelse med formulering af politikker, så har det helt sikkert en værdi i form af øget demokratisering, medejerskab osv., men vi har ikke i tankerne, at det skal give en øget økonomisk effekt.

En anden skriver, at "der er ikke tvivl om, at frivillige giver en merværdi for borgerne i form af øgede tilbud og en anden form for samvær, fx tilbud om en køretur, hvilket ikke kan ydes af personalet".

En tredje mener, at "værdien er svært at måle direkte i kr. og øre. Der er den langsigtede og den kortsigtede investering. På lang sigt er det klart en god investering, men at finde resurser til at løbe det i gang er svært".

Den sidste kommentar om den langsigtede investering kan ses i sammenhæng med fagchefernes forventninger til, at samarbejderne kan bidrage til at løse komplekse udfordringer og skabe bedre kvalitet af services, men som udsagnet før, at det er svært at finde ressourcerne til at løbe det i gang.

6.4 Vurderinger af udfordringer og barrierer for samarbejder med civile aktører

Til sidst skal vi se på fagchefernes holdninger til og vurderinger af udfordringer og barrierer for samarbejdet med civile aktører. Fagcheferne blev præsenteret for en række påstande/udsagn, som de blev bedt om at forholde sig til. Påstandene er opsat på baggrund af en lignende spørgeskemaundersøgelse gennemført af OECD i 2010 blandt medlemslandenes regeringer m.fl. "Together for public governance: partnering with citizens and civil society" OECD Public Governance Reviews (2011) samt på baggrund af dialog med praktikere.

De to første udsagn vedrører spørgsmålet, om de civile aktører – foreninger og frivillige – har ressourcer og kompetencer til at samarbejde med kommunens institutioner og faglige enheder. Svarene er på den ene side præget af en vis tilslutning til den skepsis, der undertiden udtrykkes i forhold til den frivillige sektors ressourcer og kompetencer, men forholdsvis få svarer 'I høj grad' på udsagnene 'Mange civile aktører og borgergrupper har ikke ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen', og 'Mange civile aktører (bl.a. foreninger, frivilligcentre og borgergrupper) har ikke den nødvendige faglige indsigt til at samarbejde med kommunen'. Det er interessant, at fagcheferne i lidt højere grad oplever den ressourcemæssige del af udsagnene som en udfordring end den mere faglige og kompetencemæssige del.

Den anden del af udsagnene vedrører den tid, de kommunale medarbejdere har til samarbejdet og deres viden om de civile aktører. Her er det i højere grad de faglige og kompetencemæssige spørgsmål, som opleves som udfordringer. Seks ud af ti fagchefer svarer således, at de i høj grad eller i nogen grad er enige i, at 'Mange medarbejdere i kommunen har ikke den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med', og omkring halvdelen er i høj grad eller nogen grad enig i, at 'At samarbejde med civilsamfund og frivillige er ikke en del af fagligt uddannede medarbejders faglighed'. Noget mindre opleves det som en udfordring at finde tiden til samarbejdet. Det er interessant at sammenholde dette med deres tidligere svar på, hvordan de understøtter samarbejderne: Fagcheferne vurderer her på denne ene side, at medarbejderne mangler nogle kompetencer, men de understøtter ikke kompetenceudvikling i ligeså udbredt grad, som de oplever kompetencemæssige udfordringer. Det kan evt. ses i sammenhæng med den manglende forskningsbaserede viden om, hvordan samarbejderne skaber værdi: der kan være en usikkerhed omkring, hvilke kompetencer medarbejderne skal tilægge sig.

Den tredje type af udfordring handler om de juridiske og styringsmæssige vilkår for samarbejdet med civile aktører. Den største oplevede udfordring synes her at være 'Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi', som mere end halvdelen af fagcheferne 'I høj grad' tilslutter sig (21 %) eller 'I nogen grad' (33 %). Det kan sammenholdes med, at mange af fagcheferne har svaret, at de ikke evaluerer eller monitorerer samarbejder (se ovenfor). At praksis ofte indebærer, at der ikke evalueres på udbyttet opleves som en udfordring. Næsten lige så stor en andel tilslutter sig, at 'Uklare juridiske rammer for rækkevidden af det offentlige myndighedsansvar i samarbejder' er en udfordring. Derimod er det kun omkring hver fjerde, som i høj grad eller i nogen grad synes, at det er en udfordring, at 'Samarbejder baseret på kontakter og tillid er skrøbelige'. Set i sammenhæng

med, at ca. halvdelen af de konkrete samarbejder er baseret på uformelle netværk, er det interessant, at en fjerdedel finder denne samarbejdsform udfordrende.

Den sidste type af udfordringer vedrører den faglige kvalitet ved samarbejdet med civile aktører. Det er øjensynligt her fagcheferne ser de mindste udfordringer. Fire ud af ti ser i høj grad eller i nogen grad, at det er en udfordring, at 'Der mangler evidens for/viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfund', og kun hver femte mener, at det i høj grad eller nogen grad er en udfordring, at 'Utryghed hos borgere omkring, hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for' (Tabel 6.7). Det er interessant i lyset af, at den offentlige debat bl.a. har omhandlet en sådan utryghed.

Tabel 6.7 Du bedes vurdere en række typiske udfordringer og barrierer for samarbejder mellem civile aktører og kommuner. I hvilken grad oplever du følgende udfordringer... (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	N = (100 %)
Civile aktørers ressourcer og faglige indsigt						
Mange civile aktører og borgergrupper har ikke ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen	9,1	41,9	30,3	6,9	11,9	320
Mange civile aktører (bl.a. foreninger, frivilligcentre og borgergrupper) har ikke den nødvendige faglige indsigt til at samarbejde med kommunen	5,9	31,9	42,2	10,3	10,0	320
De kommunale medarbejdes tid og indsigt i det civile samfund						
Mange medarbejdere i kommunen har ikke den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med	11,9	50,0	25,9	2,8	9,4	320
At samarbejde med civilsamfund og frivillige er ikke en del af fagligt uddannede medarbejdes faglighed	11,9	39,1	26,3	14,1	8,8	320
Vi vil gerne samarbejde med civile aktører, men har ikke den fornødne tid/kapacitet	11,3	27,5	30,6	20,6	10,0	320
Juridiske og styringsmæssige udfordringer						
Uklare juridiske rammer for rækkevidden af det offentlige myndighedsansvar i samarbejder	18,8	27,2	28,7	12,8	12,5	320
Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi	20,9	33,4	20,3	12,2	13,1	320
Samarbejder baseret på kontakter og tillid er skrøbelige	4,4	21,6	37,2	23,4	13,4	320
Den faglige kvalitet og borgernes forventninger						
Der mangler evidens for/viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfund	9,1	30,9	24,1	16,3	19,7	320
Utryghed hos borgere omkring hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for	3,1	15,3	33,8	26,3	21,6	320

Der er generelt forholdsvis få fagchefer, der synes, at de i spørgeskemaet nævnte udfordringer er store (som har svaret 'I høj grad'). Det kan være et resultat af, at der efterhånden er udbredt erfaring med samarbejder. Dog opleves de styringsmæssige og juridiske udfordringer som væsentlige udfordringer, ligesom den manglende viden/evidens er en forholdsvis stor udfordring. Samarbejdernes betydning for den faglige kvalitet og borgernes tryghed opleves i mindste grad som en stor udfordring.

Der er – umiddelbart lidt overraskende – forholdsvis små forskelle mellem fag- og forvaltningsgrupperne på, hvor meget fagcheferne betragter de forskellige udfordringer som væsentlige.

På tværs af de fleste af de – postulerede – udfordringer synes fagcheferne inden for Teknik og miljø dog i mindre grad end de øvrige fagchefer (tilsammen), at det er forbundet med væsentlige udfordringer at samarbejde med civile aktører.

Fagcheferne inden for Skole og uddannelse og Social hjælp og service synes i højere grad end fagcheferne på de øvrige områder, at det er en udfordring for de kommunale medarbejdere at finde den fornødne tid til samarbejdet med civile aktører ($p < .05$). Fagcheferne på det sociale område synes også i højere grad end kollegerne på andre fagområder, at 'Utryghed hos borgere omkring, hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for' er en udfordring for samarbejdet ($p < .05$).

Fagcheferne, der beskæftiger sig med Ledelse og strategi, synes i højere grad end kollegerne, at manglende viden blandt medarbejderne om, hvilke civile aktører der kan samarbejdes med, er en udfordring ($p < .05$), mens fagcheferne inden for Borgerservice i højere grad end de øvrige fagchefer synes, at manglende evidens om effekten af samarbejdet med civile aktører er en udfordring.

Hverken kommunens størrelse, hvilken region kommunen hører til eller borgmesterens politiske ståsted har statistisk signifikant betydning for fagchefernes vurdering af de mulige udfordringer i samarbejdet med civile aktører. Derimod viser analysen, at jo større udgiftspreset er i kommunen, jo større er andelen, som ser det som en stor udfordring, at 'Mange civile aktører og borgergrupper ikke har ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen' (Tabel 6.8). Dette gælder også, når der er kontrolleret for sammenfaldet mellem de uafhængige variable (ved en logistisk regressionsanalyse).

Tabel 6.8 Fagchefernes vurdering af om følgende er en udfordring: 'Mange civile aktører og borgergrupper har ikke ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen', opdelt efter udgiftspreset i kommunerne (Procent)

Udgiftspres	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	N = (100 %)
Laveste udgiftspres (20 % af kommunerne)	13,4	20,9	32,8	11,9	20,9	67
Næstlaveste udgiftspres (20 % af kommunerne)	11,5	45,9	27,9	4,9	9,8	61
Mellemste udgiftspres (20 % af kommunerne)	11,4	35,7	37,1	4,3	11,4	70
Højeste udgiftspres (20 % af kommunerne)	3,5	45,6	36,8	5,3	8,8	57
Højeste udgiftspres (20 % af kommunerne)	4,6	63,1	16,9	7,7	7,7	65
Alle	9,1	41,9	30,3	6,9	11,9	320

I førømtalte OECD-undersøgelse (OECD 2011) er det især medarbejderes manglende kompetencer, manglende ressourcer og manglende evidens for værdiskabelse, som italesættes som udfordringer. Det er interessant, at den generelle mangel på dansk forskningsbaseret viden ikke vurderes at være blandt de største udfordringer af fagcheferne.

7 Sammenfatning

Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde mellem KORA og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet. Formålet med undersøgelsen er at opnå mere viden om omfanget og karakteren af samarbejdet mellem kommunale fagområder og civile aktører (foreninger, frivillige organisationer, frivillige mv.) samt holdninger til og vurderinger af samarbejdet. Undersøgelsen søger både at belyse, om der er forskelle mellem kommunerne på samarbejdet med civile aktører og holdningerne dertil, og om der er forskelle derpå mellem forskellige forvaltningsområder.

Spørgeskemaet blev i oktober 2015 sendt til i alt 838 fag- og forvaltningschefer, hvoraf 53 % besvarede spørgeskemaet helt eller delvist. Det er altså ikke kommunen som helhed, der har besvaret spørgeskemaet, men fagchefer for de forskellige kommunale fag- og forvaltningsområder.

7.1 Politik og strategi

60 % af fagcheferne svarer, at kommunen, som de er fagchef i, har en overordnet politik eller strategi for samarbejde med civile aktører. 19 % svarer, at kommunen ikke har en overordnet, selvstændig strategi, men at det indgår som en del af andre politikker, og yderligere 10 % svarer, at politikken eller strategien for et samarbejde mellem kommunen og civile aktører er under udarbejdelse.

En noget mindre andel – 39 % – af fagcheferne svarer, at der er en særlig politik eller strategi for samarbejde med civile aktører på det fagområde, som fagchefen er ansvarlig for. 29 % svarer, at det indgår som en del af andre politikker.

Det er således tydeligt, at samarbejdet med civile aktører har stor politisk og forvaltningsmæssigt fokus i kommunerne.

Inspirationen til udviklingen af samarbejdet og de overordnede politikker derfor er især hentet fra publikationer fra fx ministerier, styrelser, råd og de store landsdækkende organisationer, de lokale frivilligcentre samt viden om emnet i øvrigt. Det er en indikator på, at operationaliseringen af området er mere præget af politik og interesser end af viden.

7.2 Det konkrete samarbejde

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

Fagcheferne angiver, at de i gennemsnit har 12 samarbejder eller -indsatser på det fagområde, de er ansvarlige for. Median-værdien er dog kun på 5, hvilket skyldes, at enkelte fagchefer har opgivet meget store tal. Hver tredje fagchef har angivet mellem 0 og 3 samarbejder, og yderligere knap 20 % har svaret 4 og 5. Knap 20 % har svaret, at de har mere end 10 af sådanne samarbejdsindsatser. Der er dog en betydelig usikkerhed forbundet med svarene. Forholdsvis mange, 130, har svaret, at de ikke ved det, og det har givetvis også for en del af fagcheferne

været svært at svare pålideligt på spørgsmålet. Resultaterne er dog en indikator på, at det er meget forskelligt, hvor mange samarbejder fagområderne deltager i.

Fagchefernes svar viser, at de faglige enheder i kommunerne samarbejder med mange typer af civile aktører: Først og fremmest samarbejder de med lokale foreninger, hvilket tre ud af fire af fagcheferne svarer, at deres fagområde gør. Lidt færre – to ud af tre – samarbejder med landsdækkende organisationer (eller lokale afdelinger deraf). Tre ud af fem svarer, at de har et samarbejde med borgere, der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation. Næsten halvdelen har et samarbejde med boligselskaber, grundejerforeninger eller lejerforeninger. To ud af fem har et samarbejde med selvejende institutioner, og en tilsvarende andel samarbejder med et frivilligcenter og en eller flere virksomheder. Hver fjerde har et samarbejde med en kirke (inklusive menighedsplejere), med en socioøkonomisk virksomhed og et værested. Færrest har et samarbejde med andre trosretninger end folkekirken, som kun hver tyvende fagchef angiver som en aktuel samarbejdspartner. Det er således mere udbredt at samarbejde med lokale foreninger end med frivillige uden organisationstilknytning og store landsdækkende organisationer. Ligeledes er det tydeligt, at de lokale frivilligcentre spiller en væsentlig rolle for kommunernes samarbejder. Kirker og menighedsplejere er ikke blandt de hyppigste samarbejdspartnere, men færrest samarbejder dog med andre trosretninger end folkekirken.

Meget samarbejde med civile aktører sker i et tværfagligt samarbejde på tværs af kommunens faglige opdeling. 39 % af fagcheferne svarer, at man 'Altid' eller 'Ofte' samarbejder med civile aktører på tværs af den kommunale forvaltnings- og fagopdeling. Det gælder især inden for sundheds- og socialområdet.

I de fleste samarbejder indgår der typisk mere end én samarbejdspartner. Kun 18 % svarer, at der kun er én samarbejdspartner på alle samarbejder. Det kan være en indikator på, at kommunerne i stigende omfang deltager i brede samarbejder med flere forskellige civile aktører.

7.3 Forvaltningen og udviklingen af samarbejdet

To ud af tre fagchefer (64 %) svarer, at arbejdet med at udvikle samarbejdet med civile aktører som regel er placeret hos en eller flere medarbejdere i selve forvaltningen eller tilsvarende; knap hver femte svarer, at det sker i et center eller en enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører inden for det pågældende forvaltningsområde; mens hver tiende svarer, at det foregår i et center eller en enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører i kommunen.

Ifølge svarene fra fagcheferne er det især kommunen, som er igangsætter af et samarbejde med civile aktører. Enten ved, at kommunen eller en kommunal institution inviterer til eller rekrutterer organiserede civile aktører, eller ved, at kommunen går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om. Mindre udbredt er det, at det er lokale civile aktører eller regionale eller landsdækkende organisationer, som inviterer kommunen til et samarbejde.

Omkring halvdelen af fagcheferne svarer, at samarbejder altid eller ofte er formaliserede i form af skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling. Den øvrige halvdel af samarbejderne er uformelle og netværksbaserede.

Hver tredje fagchef svarer, at kommunens samarbejde på det pågældende forvaltnings- og fagområde som regel er en integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift, og en

anden tredjedel svarer, at det sommetider er tilfældet. 40 % svarer ligeledes, at samarbejderne som regel er af længere varighed (dvs. mere end seks måneder).

Et samarbejde mellem et fag- og forvaltningsområde og forskellige civile aktører kan understøttes på forskellige måder i kommunen:

- To ud af tre af fagcheferne svarer, at forvaltningen har medarbejdere med særlige kompetencer i og ansvar for samarbejde med civile aktører.
- Lidt mere end halvdelen afholder workshops, seminarer og lignende for medarbejdere, borgergrupper og civile aktører.
- En tilsvarende andel har guidelines med informationer og redskaber til medarbejdere og/eller civile aktører.
- Noget mindre anvendt er efteruddannelse og kurser for medarbejdere om samarbejde med civile aktører og for civile aktører.
- Godt halvdelen svarer, at kommunen understøtter samarbejdet mellem den pågældende forvaltning og civile aktører ved hjælp af økonomisk støtte.

Hver fjerde fagchef svarer, at de slet ikke evaluerer eller måler på værdien af samarbejdet med civile aktører.

- To ud af fem svarer, at man i den pågældende forvaltning tilstræber at undersøge, om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås.
- Hver fjerde svarer, at man måler på, hvor mange borgere og frivillige aktører, der tager del i samarbejdet.
- Næsten lige så mange svarer, at man måler på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde.
- Ligeledes svarer hver fjerde, at de undersøger de civile aktørers tilfredshed med samarbejdet.
- Noget mindre almindeligt er det at måle på det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune, som omkring hver tiende svarer bekræftende på, og en tilsvarende andel opgør de samlede kommunale udgifter på samarbejdet.
- Det er også kun omkring hver tiende, som udvikler eller har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt i netværk og samarbejde med civile aktører.
- Meget få, kun omkring hver tyvende, svarer, at de opgør de samlede frivillige arbejdsressourcer, som samarbejdet har resulteret i.

7.4 Vurderinger af begrundelser for et samarbejde mellem kommuner og civile aktører

Majoriteten af fagcheferne tilslutter sig i meget høj grad de forskellige forventninger til værdien af et samarbejde mellem den kommunale og den civile sektor.

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

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

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

Spørgsmålet er derpå, om erfaringerne med samarbejdet mellem kommunen og civile aktører også lever op til de høje forventninger dertil. Fagchefer, som har svaret, at forvaltningen har et sådant samarbejde, har forholdt sig til, hvordan de vurderer det eksisterende samarbejde mellem kommunen og civile aktører. Fagcheferne har forholdt sig til de samme "betydninger", som de blev spurgt om vedrørende deres forventninger til et samarbejde.

Størst værdi og betydning tillægges samarbejdet for forholdet mellem borgere og kommunen samt demokratisering af kommunen. Det gælder især på udsagnet, at samarbejdet har bidraget til en 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen' samt 'Styrelse af de civile aktører'.

Der er ligeledes en majoritet af fagcheferne, som vurderer, at samarbejdet har en positiv betydning for den kommunale service og opgaveløsning. Størst tilslutning er der til udsagnet, at samarbejdet har ført til 'Bedre kvalitet af services', mens lidt færre er enige i udsagnene, at samarbejdet har en overordnet værdi i form af 'Innovation og udvikling af den kommunale service', 'Bedre vidensgrundlag' samt 'Bedre løsninger af komplekse udfordringer'.

Mindst værdi tillægges samarbejdet for kommunens økonomi. Kun omkring hver tyvende fagchef svarer i høj grad på udsagnene, at samarbejdets overordnede værdi er 'Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift' og 'Nedbringelse af de kommunale udgifter'.

Ved at sammenholde fagchefernes forventninger til samarbejdet og deres vurdering af udbyttet deraf (ud fra de hidtidige erfaringer), er det da også de økonomiske gevinster, som mindst lever op til forventningerne. Selvom den økonomiske værdi var den 'Mindst vigtige' blandt begrundelserne for samarbejde med civile aktører, er det også den værdi, hvor der er den største forskel mellem fagchefernes forventninger og deres vurdering af udbyttet af samarbejdet. Dernæst kommer forventningerne til udviklingen af den kommunale service og løsningen af komplekse udfordringer. Bedst er vurderingen af værdien af samarbejdet for demokratiseringen af kommunale opgaver.

Fagchefernes svar vedrørende de økonomiske gevinster af samarbejdet bekræftes af svarene på det andet spørgsmål om den økonomiske og ressourcemæssige gevinst af samarbejdet med civile aktører. Kun hver tiende svarer, at man i den kommunale drift har haft en økonomisk gevinst af samarbejdet. En lidt mindre andel mener omvendt, at kommunen har haft en økonomisk merudgift derved. En tredjedel af fagcheferne vurderer dog, at den økonomiske gevinst ligger længere ude i fremtiden.

7.5 Udfordringer ved og barrierer for samarbejdet

Fagcheferne blev præsenteret for en række påstande/udsagn, som de blev bedt om at forholde sig til.

De to første udsagn vedrører spørgsmålet, om de civile aktører – foreninger og frivillige – har ressourcer og kompetencer til at samarbejde med kommunens institutioner og faglige enheder. Svarene er på den ene side præget af en vis tilslutning til den skepsis, der undertiden udtrykkes i forhold til den frivillige sektors ressourcer og kompetencer, men forholdsvis få svarer 'I høj grad' på udsagnene 'Mange civile aktører og borgergrupper har ikke ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen' og 'Mange civile aktører (bl.a. foreninger, frivilligcentre og borgergrupper) har ikke den nødvendige faglige indsigt til at samarbejde med kommunen'. Det er interessant, at fagcheferne i lidt højere grad oplever den ressourcemæssige del af udsagnene som en udfordring end den mere faglige og kompetencemæssige.

Den anden del af udsagnene vedrører den tid, de kommunale medarbejdere har til samarbejdet, og deres viden om de civile aktører. Her er det især de faglige og kompetencemæssige spørgsmål, som opleves som udfordringer. Seks ud af ti fagchefer svarer således, at de i høj grad eller i nogen grad er enige i, at 'Mange medarbejdere i kommunen har ikke den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med', og omkring halvdelen er i høj grad eller nogen grad enig i, at 'At samarbejde med civilsamfund og frivillige er ikke en del af fagligt uddannede medarbejders faglighed'.

Den tredje type af udfordring handler om de juridiske og styringsmæssige vilkår for samarbejdet med civile aktører. Den største oplevede udfordring synes her at være 'Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi'. Næsten lige så stor andel tilslutter sig, at 'Uklare juridiske rammer for rækkevidden af det offentlige myndighedsansvar i samarbejder' er en udfordring. Derimod er det kun omkring hver fjerde, som i høj grad eller i nogen grad synes, at det er en udfordring, at 'Samarbejder baseret på kontakter og tillid er skrøbelige'.

Den sidste type af udfordringer vedrører den faglige kvalitet ved samarbejdet med civile aktører. Det er øjensynligt her fagcheferne ser de mindste udfordringer. Fire ud af ti ser i høj grad eller i nogen grad, at det er en udfordring, at 'Der mangler evidens for/viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfund', og kun hver femte mener, at det i høj grad eller nogen grad er en udfordring, at 'Utryghed hos borgere omkring, hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for'.

7.6 Forskelle mellem kommunetyper

På tværs af de mange spørgsmål er der få signifikante forskelle, når fagchefernes opdeles efter kommunens størrelse, landsdel, som kommunen hører til, om kommunen er en "rød" eller en "blå" kommune og kommunens relative udgiftspres.

Den væsentligste kommunevariabel for samarbejdet mellem kommuner og civile aktører er kommunens størrelse:

- Fagområder i de store kommuner har – naturligt nok – flere samarbejdsprojekter, end fagområder i de mindre kommuner har.
- Der er en større sandsynlighed for, at de største kommuner samarbejder med boligselskaber, kirker, væresteder, frivilligcentre samt socioøkonomiske virksomheder, end mindre og

små kommuner gør, hvilket kan hænge sammen med, at nogle af disse institutionstyper ikke findes i lige så høj grad i de mindste kommuner som i de større.

- Fagchefer i de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere svarer i meget højere grad end fagcheferne i de øvrige kommuner, at de har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt af netværk og samarbejde med civile aktører. De store kommuner er også lidt mere tilbøjelige til at måle på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde; de opgør i højere grad end i de mindre kommuner de samlede kommunale udgifter ved samarbejdet; og de måler i højere grad på de civile aktørers tilfredshed med samarbejdet. I det hele taget er der en tydelig sammenhæng mellem kommunens størrelse og andelen af forvaltninger, som måler eller evaluerer udbyttet af samarbejdet.
- Der er en svag tendens til, at fagchefer tilhørende de største kommuner med mere end 75.000 indbyggere i højere grad end fagchefer fra mindre kommuner mener, at samarbejdet med civile aktører fører til 'Øget demokratisering af kommunale opgaver'.

Kommunens dominerende politiske orientering – målt efter, hvilket parti borgmesteren kommer fra – har forholdsvis lille betydning for omfanget og karakteren af samarbejdet med civile aktører samt holdningen dertil blandt fagcheferne, og de forskelle, som findes, kan skyldes, at der er en sammenhæng mellem kommunens størrelse og politiske orientering.

- Fagchefer i kommuner med en borgerlig borgmester har betydeligt færre samarbejdsprojekter end i kommuner med anden borgmester.
- Kommuner med en V-, K- eller O-borgmester har i mindre grad et samarbejde med en moské eller anden trosretning (end folkekirke) end øvrige kommuner.
- Det er i højere grad kommuner med en "rød" borgmester end kommuner med en "blå" borgmester, der har udviklet nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt af netværk og samarbejde med civile aktører, og disse kommuner er i det hele taget mere tilbøjelige til at måle og evaluere værdien og effekten af samarbejdet.
- Fagchefer fra kommuner, som har en borgerlig borgmester, svarer i mindre grad, end fagcheferne fra kommuner med en anden borgmester, at 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommune' samt 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' er meget vigtige begrundelser.

I forhold til forskellene forbundet med kommunens politiske flertal skal der tages forbehold for, at forskellene også kan skyldes kommunestørrelse. Der er forholdsvis flere store kommuner med en "rød" borgmester og omvendt forholdsvis flere små kommuner med en "blå" borgmester.

Undersøgelsen afdækker flere interessante forskelle mellem kommuner med et relativt højt udgiftspres, dvs. kommunens udgiftsbehov i forhold til kommunens velstand, i forhold til kommuner med et relativt lavt udgiftspres.

- Den halvdel af kommunerne, som har det forholdsvis største udgiftspres, har i lidt højere grad en overordnet politik på området, end den andel halvdel af kommunerne, som har et udgiftspres under gennemsnittet.
- Der er et interessant sammenfald mellem kommunernes udgiftspres, og at 'Kommunen skaber rammer for, at brugere af kommunale tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for'. Mens denne fremgangsmåde aldrig benyttes af hver fjerde af fagcheferne i kommuner med det laveste udgiftspres, er der ingen af fagcheferne fra kommuner med det højeste udgiftspres, som aldrig benytter denne fremgangsmåde.

- Fagchefer fra kommuner med et forholdsvis højt udgiftspres tillægger i højere grad 'Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift' stor betydning end fagchefer fra kommuner med et lavere udgiftspres, mens det omvendte er gældende vedrørende den betydning 'Bedre kvalitet af den kommunale service' tillægges som begrundelse for samarbejdet med civile aktører.
- Kommuner med et højt udgiftspres svarer i højere grad end fagchefer fra kommuner med et forholdsvis lavere udgiftspres, at samarbejdet i høj grad eller i nogen grad har ført til øget omkostningseffektivitet, nedbragt de kommunale udgifter samt givet bedre løsninger på komplekse udfordringer.
- Jo større udgiftspreset er i kommunen, jo større er andelen, som ser det som en stor udfordring, at 'Mange civile aktører og borgergrupper ikke har ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen'.

Nogle af disse forskelle på samarbejdet med civile aktører og vurderinger af samarbejdet mellem kommuner med et *højt udgiftspres* og kommuner med et *lavt udgiftspres* kan hænge sammen med, at der er et vist sammenfald mellem kommunestørrelse og udgiftspres. Der er ikke kontrolleret for dette i analyserne.

Undersøgelsen har ikke afdækket signifikante forskelle mellem landsdele (hvilken region kommunen er tilknyttet) på fagområdernes samarbejde med civile aktører samt holdninger til og vurderinger af samarbejdets betydning.

7.7 Forskelle mellem fagområder

Til forskel fra kommune-type-variablene spiller fag- og forvaltningsområderne en meget større rolle for samarbejdet med civile aktører samt holdningerne dertil.

7.7.1 Sundhed og forebyggelse

Svarene fra fagcheferne, der har ansvar for Sundhed og forebyggelse, afviger fra svarene fra de øvrige fagchefer på følgende områder:

- Sundhed og forebyggelse har anført det højeste antal samarbejder.
- Sundhed og forebyggelse har i højere grad særlige politikker og strategier for samarbejdet med civile aktører end de fleste af de øvrige fagområder.
- Som kilde til inspiration for udviklingen af samarbejdet med civile aktører har forvaltningerne under området Sundhed og forebyggelse i højere grad end øvrige fagområder (tilsammen) brugt udviklede modeller for samarbejdet, landsdækkende videnscentre, charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor samt landsorganisationer.
- Samarbejde med frivillige uden en forenings- eller organisationstilknytning spiller en stor rolle på alle fagområderne men mest inden for Sundhed og forebyggelse.
- Sundhed og forebyggelse har forholdsvis meget samarbejde (i sammenligning med andre fagområder) med landsdækkende organisationer (givetvis især patientforeninger og idrætsorganisationer), lokale foreninger, kirker og moskeer og andre trossamfund, væresteder samt frivilligcenter og forholdsvis mindre samarbejde med virksomheder.
- Fagchefer inden for Sundhed og forebyggelse svarer i højere grad end fagchefer på andre fagområder (samlet), at man indgår langvarige samarbejder og i mindre grad kortvarige, og man svarer i højere grad end de øvrige fagchefer, at samarbejdet er en integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift.

- På tværs af de forskellige fag- og forvaltningsområder er der væsentlige forskelle på, hvor meget de forskellige understøttelsesmetoder anvendes. De fleste af de metoder, som der blev spurgt om i spørgeskemaet, anvendes i højere grad på forvaltningsområdet Sundhed og forebyggelse end i gennemsnittet.
- Sundhed og forebyggelse lægger i højere grad end de øvrige fagområder vægt på måling og evaluering af, hvor mange borgere og frivillige, der tager del i samarbejdet samt opførelse af de samlede frivillige arbejdsressourcer.
- Fagchefer inden for Sundhed og forebyggelse tillægger omkostningseffektiviteten og betydningen for borgernes mestringsevne og empowerment lidt større betydning end de øvrige fagchefer i gennemsnit.

Fagchefer inden for Sundhed og forebyggelse ser i højere grad end de øvrige fagchefer (samlet) en værdi i samarbejdet for 'Styrkelse af de civile aktører', for 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og for 'Borgernes mestringsevne og empowerment', men ser omvendt ikke samme høje værdi ved samarbejdet, som de øvrige fagchefer (samlet) gør, for 'Tilliden mellem borgere og kommunen', og mener i endnu mindre grad end de øvrige fagchefer, at det fører til 'Øget omkostningseffektivitet'.

7.7.2 Kultur og fritid

Svarene fra fagcheferne, der har ansvar for Kultur og fritid, afviger fra svarene fra de øvrige fagchefer på følgende områder:

- Kultur og fritid har i højere grad særlige politikker og strategier for samarbejdet med civile aktører end de fleste af de øvrige fagområder.
- Kultur- og fritidsområdet har i højere grad end de øvrige områder (tilsammen) ladet sig inspirere af forskningsbaseret viden, landsdækkende organisationer samt charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor. Det vil sige, at området afviger betydeligt fra det sociale område.
- Kultur- og fritidsområdet har forholdsvis meget samarbejde med landsdækkende organisationer (og lokale afdelinger deraf) og lokale foreninger, men forholdsvis lidt med socialøkonomiske virksomheder og selvejende institutioner.
- På fagområdet Kultur og fritid igangsætter man i højere grad end de øvrige fagområder (tilsammen) ved at 'Kommunen skaber rammer for, at brugere af kommunale tilbud bidrager til opgaver, som kommunen har ansvar for'.
- Inden for dette fagområde er samarbejderne i højere grad noget, der foregår ved særlige lejligheder eller arrangementer, og som er kortvarige.
- På kulturområdet svarer en signifikant højere andel af cheferne, at 'Innovation og udvikling af den kommunale service' er en meget vigtig begrundelse, og det samme gælder for 'Styrkelse for det civile samfunds rolle i samfundet'. Omvendt mener fagcheferne på det kulturelle område i lidt mindre grad, at styrkelse af 'Borgernes mestringsevne og empowerment' er en meget vigtig begrundelse for samarbejdet.
- Fagchefer inden for Kultur og fritid vurderer samarbejdet signifikant mindre positivt på følgende værdier: 'Styrkelse af de civile aktører', 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen', 'Øget demokratisering af kommunale opgaver', 'Øget omkostningseffektivitet' og 'Nedbringelse af kommunale udgifter'. En del af forskellen hænger dog sammen med, at fagchefer inden for Kultur og fritid i højere grad har svaret 'Ved ikke' på vurderingen af værdien af samarbejdet med civile aktører.
- Fagchefer inden for Kultur og fritid vurderer i højere grad end de øvrige fagchefer (samlet), at samarbejdet styrker tilliden mellem kommunen og borgerne, og at det giver et bedre vidensgrundlag.

7.7.3 Socialområdet

Svarene fra fagcheferne, der har ansvar for det sociale område, afviger fra svarene fra de øvrige fagchefer på følgende områder:

- På det sociale område er det i højere grad inspiration fra de lokale frivilligcentre og landsdækkende videnscentre samt spilleregler for samarbejdet udviklet af bl.a. fagforeninger, som man har brugt. Omvendt bruger man på dette område i meget mindre grad forskningsbaseret viden til udvikling af området.
- På det sociale område har man forholdsvis meget samarbejde med kirker og moskeer og andre trossamfund, væresteder samt frivilligcentre og forholdsvis lidt samarbejde med virksomheder. Lidt overraskende skiller det sociale område sig ikke ud fra de øvrige fagområder (samlet), hvad angår samarbejdet med selvejende institutioner.
- Det sociale område skiller sig ud fra de øvrige fagområder ved, at arbejdet med udviklingen af samarbejdet i højere grad end i de andre fagområder foregår i et særligt center inden for forvaltningen eller i et center tilegnet det sociale område for hele kommunen (34 % mod 20 % for øvrige).
- Det sociale fagområde afviger signifikant fra de andre fagområder ved i højere grad at benytte formelle aftaler.
- Inden for dette fagområde svarer man i højere grad, end de øvrige fagområder gør, at man indgår langvarige samarbejder (over seks måneder) og i mindre grad kortvarige (under seks måneder).
- Interessant nok er det på det sociale område, hvor man i mange år har arbejdet med at styrke det frivillige arbejde og samarbejdet med foreninger og frivillige, at man mindst måler og evaluerer værdien og effekten af samarbejdet. På det sociale område tilstræber man i mindre grad end de øvrige (tilsammen) at undersøge; om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås; at måle det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune; og at måle hvor mange borgere og frivillige aktører, der tager del i samarbejdet.
- På det sociale område er det kun på betydningen af samarbejdet for borgernes mestrings-evne, at fagcheferne tillægger større vigtighed end de øvrige fagchefer (samlet).
- Fagcheferne inden for det sociale område synes i højere grad end fagcheferne på de øvrige områder (bortset fra Skole og uddannelse), at det er en udfordring for de kommunale medarbejdere at finde den fornødne tid til samarbejdet med civile aktører. Fagcheferne på det sociale område synes også i højere grad end kollegerne på andre fagområder, at 'Utryghed hos borgere omkring, hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for' er en udfordring for samarbejdet.

7.7.4 Skole- og uddannelsesområdet

Svarene fra fagcheferne, der har ansvar for Skole og uddannelse, afviger fra svarene fra de øvrige fagchefer på følgende områder:

- Man benytter i signifikant mindre grad udarbejdede spilleregler for samarbejde, og tilsvarende benytter man i mindre grad landsdækkende organisationer.
- På området Skole og uddannelse er der forholdsvis mindre samarbejde med frivillige uden en forenings- eller organisationstilknytning end på andre fagområder (samlet).

- På området Skole og uddannelse har man forholdsvis meget samarbejde med lokale foreninger, selvejende institutioner og virksomheder og forholdsvis lidt samarbejde med frivillige uden en foreningstilknytning, væresteder samt frivilligcentre, socioøkonomiske virksomheder.
- På området Skole og uddannelse svarer man i meget højere grad end på de øvrige fagområder, at samarbejdet er igangsat af kommunen (eller en institution derunder). De samme fagchefer svarer også i højere grad end de øvrige, at samarbejderne som regel eller sommetider er kommet i stand på invitation fra regionale eller landsdækkende organisationer.
- Lige som inden for det sociale område er der en tendens til, at man inden for fagområdet Skole og uddannelse lægger mindre vægt på måling og evaluering af samarbejdet med civile aktører, end man gør på de øvrige fagområder (samlet).
- Fagchefer for Skole og uddannelse svarer i mindre grad end kollegerne på andre områder, at omkostningseffektivitet og nedbringelse af kommunale udgifter er meget vigtige begrundelser for samarbejdet.
- Fagcheferne inden for Skole og uddannelse synes i højere grad end fagcheferne på de øvrige områder (bortset fra fagcheferne på det sociale område), at det er en udfordring for de kommunale medarbejdere at finde den fornødne tid til samarbejdet med civile aktører.

7.7.5 Arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet

Arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet afviger fra de øvrige områder (samlet) på følgende områder:

- Det er – som forventet – især inden for Beskæftigelse og arbejdsmarked, at man har et samarbejde med "Socioøkonomiske virksomheder" og virksomheder.
- Inden for fagområdet Beskæftigelse og arbejdsmarked har man i højere grad end de øvrige fagområder langvarige samarbejder og i mindre grad kortvarige.
- Fagcheferne inden for beskæftigelses- og arbejdsmarkedsområdet synes i mindre grad end kollegerne, at 'Styrkelse af tilliden mellem borgerne og kommunen' er en meget vigtig begrundelse, mens de i højere grad end kollegerne synes, at begrundelserne 'Bedre løsninger på komplekse udfordringer' og 'Styrkelse af borgernes mestringssevne' er meget vigtige.

7.7.6 Teknik og miljø

Svarene fra fagcheferne inden for Teknik og miljø afviger fra de øvrige områder (samlet) på følgende områder:

- Fagchefer for Teknik og miljø svarer i mindre grad end fagchefer på de andre fagområder ja til, at kommunen som helhed har en politik eller strategi for samarbejdet med civile aktører. Teknik og miljø har også i mindre grad særlige politikker og strategier for samarbejdet inden for forvaltningsområdet.
- Som inspiration til udvikling af samarbejdet med civile aktører har teknik og miljøområdet i markant mindre grad end på de øvrige fagområder (tilsammen) benyttet landsdækkende videnscentre, forslag til spilleregler på området, landsdækkende organisationer, charteret for samarbejdet mellem den frivillige og den offentlige sektor samt ikke mindst de lokale frivilligcentre.
- Fagcheferne inden for Teknik og miljø svarer i mindre grad end fagcheferne på de øvrige fagområder, at de inden for det seneste år har haft et særligt fokus på at udvikle samarbejde med civile aktører.

- På området Teknik og miljø er der forholdsvis mindre samarbejde – end andre forvaltningsområder – med frivillige uden en forenings- eller organisationstilknytning end på andre fagområder (samlet), med kirker og andre trossamfund, med væresteder, med frivilligcentre og med socioøkonomiske virksomheder.
- Inden for Teknik og miljø svarer man i mindre grad end på de øvrige fagområder, at man går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om, eller at man bliver inviteret af regionale og landsdækkende organisationer til et samarbejde.
- Teknik og miljø anvender de fleste af de forskellige understøttelsesmetoder i mindre grad, end man gør på de øvrige fagområder.
- På tværs af de fleste af de – postulerede – udfordringer synes fagcheferne inden for Teknik og miljø i mindre grad end de øvrige fagchefer (tilsammen), at det er forbundet med væsentlige udfordringer at samarbejde med civile aktører.

7.7.7 Ledelse og strategi

Svarene fra cheferne for Ledelse og strategi afviger fra de øvrige områder (samlet) på følgende områder:

- Fagchefer med ansvar for ledelse og strategi mv. i kommunen har i højere grad end de øvrige fagchefer (i gennemsnit) svaret, at de har brugt forskningsbaseret viden og i mindre grad brugt de lokale frivilligcentre.
- På dette område er der forholdsvis mindre samarbejde med frivillige uden en forenings- eller organisationstilknytning end på andre fagområder (samlet).
- Cheferne, der beskæftiger sig med Ledelse og strategi, synes i højere grad end kollegerne, at manglende viden blandt medarbejderne om, hvilke civile aktører der kan samarbejdes med, er en udfordring.

8 Afslutning og perspektivering

Vi vil her i dette sidste kapitel perspektivere og diskutere nogle af undersøgelsens resultater.

For det første efterlader undersøgelsen et stærkt indtryk af, at der i kommunerne er et omfattende og bredt samarbejde med civile aktører, og at det er blevet en integreret del af den kommunale forvaltning og dertil hørende institutioner, centre og enheder. De fleste kommuner har en formel politik eller strategi for samarbejdet med civile aktører; fire ud af fem af fagcheferne svarer, at de inden for det seneste år har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører, og fagchefernes angivelse af, hvilke aktiviteter og problemstillinger der samarbejdes om, giver indtryk af, at der næsten kan samarbejdes om alt. Mange samarbejder går på tværs af forvaltningsområder og rummer mange civile aktører samtidig, og der er stort set ligeså mange langvarige (over et halv år i varighed) som kortvarige (under et halvt år) samarbejder.

På trods af det meget markante fokus er der flere usikkerhedspunkter omkring karakteren og omfanget af de konkrete samarbejder, som vi skal tage højde for:

1. Der er store variationer og usikkerhed omkring volumen på de enkelte samarbejder. Vi kan af undersøgelsen ikke se, hvorvidt samarbejdsaktiviteter er små og rummer få borgere, frivillige og kommunale medarbejdere, eller om det er brede kollektive praksisformer, der griber langt ind i den kommunale praksis og involverer et større antal af borgere og kommunale medarbejdere, og flere civile aktører og kommunale institutioner. 39 % af samarbejderne går 'Altid' eller 'Ofte' på tværs af forvaltningsområder og to ud af tre samarbejder indeholder mere end én samarbejdspartner: Der er derfor en mulighed for, at de enkelte konkrete samarbejder på den ene side rækker ud i flere lokale sammenhænge i lokalområdet og ind i forskellige dele af forvaltningen, og på den anden side, at de enkelte samarbejder optræder hos flere fagchefer samtidig. Men vi kender ikke de enkelte samarbejders konkrete volumen eller organisering.
2. Det er også usikkert, om samarbejdet er større, i forståelsen flere samarbejder, end for blot få år siden. I mange år har man samarbejdet med frivillige på plejecentrene, og mange skoler havde et samarbejde med lokale foreninger længe før, det blev et krav i den seneste reform af folkeskolen. En undersøgelse af foreningslivet på Fyn, Langeland og Ærø i både 2004 og 2010 viste, at der i denne periode var sket en markant stigning i andelen af foreninger, som har et samarbejde med en eller flere kommunale institutioner, men en ny undersøgelse i Odense Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune, som blev gennemført i 2016, kan ikke påvise en yderligere vækst i antallet af foreninger, som har et samarbejde med en kommunal institution (analysen offentliggøres ultimo 2016). Det er dog muligt, at kommunerne i højere grad samarbejder med andre civile aktører, end man tidligere har gjort. Her tænkes især på frivillige uden en foreningstilknytning, som mere end halvdelen af fagcheferne svarer, at de samarbejder med. Men det er også i høj grad et område, der er omfattet af store lokale forskelle: Fagchefernes svar omkring antallet af samarbejder varierer meget, og deres forskellige svar kan ikke alene tilskrives variation i kommunestørrelse.
3. Det er også usikkert, hvor tæt og omfattende samarbejdet er mellem de kommunale forvaltninger/institutioner og de forskellige civile aktører. Der er stort set ligeså mange kortvarige (under et halvt år) som langvarige samarbejder (over et halvt år i varighed). Men også de langvarige samarbejder kan have en løs og uforpligtende karakter med en adskilt opgave og rollefordeling og kun få involverede borgere, civile aktører og medarbejdere. Nogle samarbejder kan tage form af netværksbaseret dialog, hvor kommuner og civile aktører henviser til hinandens aktiviteter og skaber overgange og sammenhænge mellem

tilbud, og ellers arbejder adskilt, eller de kan bestå af en mindre gruppe af uorganiserede frivillige på kommunale institutioner, som løser helt afgrænsede opgaver. Andre samarbejder kan tage form af fælles problemidentifikation, fælles praksis og fælles problemløsning (samskabelse eller samproduktion) og dermed rumme helt andre elementer. En igangværende undersøgelse af en række samarbejdsprojekter i en række kommuner i forskningsprojektet Samspillet mellem den frivillige og den kommunale sektor på Center for forskning samarbejderne i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på Syddansk Universitet viser, at mange af samarbejdsprojekterne er sårbare og usikre.

4. Fagchefernes svar vedrørende værdien af samarbejderne, hvor der er mindst forventning til den økonomiske værdi, indikerer på den ene side, at den samlede ressourcemæssige værdi ved samarbejder er begrænset. Der har ikke været hverken den store økonomiske udgift eller gevinst forbundet med samarbejderne. På den anden side angiver kun 18 % af fagcheferne, at de 'Slet ikke' understøtter samarbejderne med økonomi, der dog i praksis kan være mindre beløb.

Det kræver mere omfattende kvalitative undersøgelser at få indblik i, *hvordan* samarbejderne udfolder sig og er organiseret i praksis og om – og i så fald hvordan – de lever op til fagchefernes høje forventninger.

Undersøgelsen viser, for det andet, lidt overraskende, at fagområdet Kultur og fritid tegner sig for relativt få samarbejder med civile aktører. Flere studier viser, at foreningerne og det frivillige arbejde på dette samfundsområde udgør omkring halvdelen af det samlede foreningsliv og frivillige arbejde, og hovedparten af den kommunale udgift til civilsamfundet findes på dette område i form af udgifter til faciliteter, der stilles gratis til rådighed, og økonomisk støtte til aktiviteter i folkeoplysende foreninger og aftenskoler i henhold til Folkeoplysningslovens regler. Men det kan hænge sammen med, at hovedparten af kultur-, fritids- og idrætsaktiviteter foregår i foreninger med frivillige ledere, instruktører, undervisere mv., som kommunen støtter, men ellers ikke har hverken et ansvar for eller et samarbejde med. Det er altså en helt anden samarbejds- eller samspilsform, vi finder på dette område, end den samarbejdsform, hvor kommunen søger at inddrage – og samarbejde med – foreninger og frivillige om løsningen af opgaver og problemstillinger, som kommunen har ansvaret for. Fagchefernes svar viser, at det især er sundhedsmæssige, integrationsmæssige og sociale problemstillinger, som der samarbejdes om. Fagchefernes svar viser også, at kultur- og fritidsområdets civile aktører samarbejder med andre fagområder end kultur og fritid i kommunerne. Undersøgelsen fortæller med andre ord, at forvaltningerne på Kultur og fritidsområdet – og ikke nødvendigvis de civile aktører på Kultur og fritidsområdet – samarbejder relativt mindre end flere af de andre fagområder. De civile aktører, der i øvrigt understøttes af forvaltningerne på Kultur og fritid med lokaler og finansiering m.m. samarbejder bredt med de andre fagområder.

For det tredje viser undersøgelsen, at det især er demokratiske værdier, som fagcheferne begrundes (legitimerer) samarbejdet med civile aktører med, og det er også sådanne værdier, som de mener, at de konkrete samarbejder har bidraget til: 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen', 'Styrkelse af de civile aktører', 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og en 'Styrkelse af borgernes mestringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde'. Derfor kan det undre, at så forholdsvis få fagchefer nævner samarbejder omkring politikudvikling, planlægning, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse. Det kan også undre, at så forholdsvis mange nævner konkrete aktiviteter som samarbejdernes omdrejningspunkt. Der er en tydelig tendens til, at samarbejderne især drejer sig om konkrete opgaver i driften frem for den politikudviklende problemformulering i kommunerne. Der samarbejdes i højere grad om produktionen frem for om planlægningen af services. Og det kan også vække undren, at de lokale foreninger i så forholdsvis lille grad tager initiativ til samar-

bejde (ifølge fagcheferne) og tilsyneladende heller ikke har spillet en central rolle ved udarbejdelsen af politikker og strategier på området. Der synes at være et misforhold mellem den betydning de lokale foreninger, lokale boligselskaber, lokale selvejende institutioner mv. har, når det drejer sig om de konkrete samarbejder, og den noget mindre betydning de samme foreninger og institutioner har for udarbejdelsen af politikker og strategier og problemformulering på området, samt initiativer til samarbejdet. Dette set i forhold til, hvordan fagcheferne begrundes samarbejderne, og hvad de er inspireret af i forhold til politik, strategi og operationalisering af samarbejder. Man kan diskutere, hvor meget demokratisk værdi man opnår ved primært at samarbejde om produktionen (frem for om planlægningen) af services. Være den primære initiativtager til samarbejderne og især lade sig inspirere af publikationer fra de statslige organisationer og store landsdækkende civile organisationer, samtidig med, at man i praksis især samarbejder med de mindre lokale foreninger og borgergrupper.

For det fjerde er det tankevækkende, at undersøgelsen viser, at de kommunale fagchefer i højere grad ser udfordringer i samarbejdet med de civile aktører internt i kommunen end hos de civile aktører. Mens kun godt en tredjedel af fagcheferne er enige i (i høj grad eller nogen grad), at 'Mange civile aktører ikke har den nødvendige faglige indsigt til at samarbejde med kommunen', mener næsten dobbelt så mange, at 'Mange medarbejdere i kommunen har ikke den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med'. Det kan være udtryk for den kolossale tillid til og tro på civilsamfundets værdier og potentialer, som kommer til udtryk i offentligheden og i politiske udtalelser. Men det kan også skyldes, at de lokale netværk og samarbejder er for svage til, at de kommunale medarbejdere har viden om, hvem de skal samarbejde med, og at selve det at arbejde i netværk i lokalsamfund fortsat er meget nyt for mange kommunale medarbejdere og forbundet med strukturelle udfordringer. Derudover kan det skyldes, at kommunerne typisk samarbejder med foreninger, frivillige og andre civile aktører, som netop er eksperter og særligt dedikerede på områder, som de samarbejder med kommunale institutioner om. Det kan også skyldes, at de kommunale fagchefer vurderer, at de frivillige aktørers erfaringsbaserede viden og tætte kontakt til specifikke borgergrupper kan bidrage kvalitativt til faglige medarbejders faglige viden og på den baggrund løfte kvaliteten af services og løsninger. Sidst men ikke mindst kan det skyldes, at fagcheferne vurderer, at de civile aktørers bidrag primært består i at skabe netværk for borgerne og ikke i øvrigt har betydning for den faglige opgaveløsning i kommunerne.

For det femte er der en interessant uoverensstemmelse imellem, at fagcheferne på den ene side peger på, at egne medarbejdere mangler kompetencer samtidig med, at kompetenceudvikling ikke er en særlig udbredt metode til at understøtte samarbejderne. Det kan skyldes den generelle mangel på forskningsbaseret viden om, hvordan der skabes hvilke former for værdi: Det kan være svært at vurdere, hvilke former for kompetencer de kommunale medarbejdere bør tilegne sig, og især det private konsulentmarked for kurser og uddannelse er broget og peger i mange meget forskellige retninger. Det kan også skyldes, at de ikke oplever kompetenceudvikling som en relevant løsning.

For det sjette tyder undersøgelsen på, at kommunerne er usikre på, hvordan de arbejder med evaluering på dette område. Evaluering og måling af udbyttet af de kommunale aktiviteter og indsatser har fået stigende betydning i kommunerne. Alligevel er det overraskende, at det kun er en fjerdedel af fagcheferne, der svarer, at man ikke evaluerer eller måler udbyttet af samarbejdet. Evaluering af den kommunale støtte til og samarbejde med foreninger og frivillige har været diskuteret i mange år, og generelt har man været forsigtig med at indføre evalueringer på området. Fagchefernes svar viser imidlertid også, at det netop er 'Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi', som fagcheferne især oplever som en udfordring og en barriere. Der er således et udbredt ønske om at få mere viden om samarbejdernes eventuelle værdiskabelse. Dette er især relevant i lyset af, at hver tiende fagchef svarer, at de måler udbyttet på tværs af kommune og civile

aktører. Det indikerer, at kommunernes eksisterende evalueringspraksis primært retter sig mod kommunale mål med samarbejderne, frem for mod eventuel fælles værdiskabelse.

For det syvende er det interessant, i sammenhæng med ovennævnte opmærksomhedspunkter, at fagchefernes primære inspirationskilder er publikationer fra KL, ministerier og råd samt store landsdækkende organisationer frem for mere forskningsbaserede kilder. Det skyldes sandsynligvis, at der endnu ikke findes særlig meget dansk forskningsbaseret viden om samarbejder mellem kommuner og civile aktører, og at "samskabelsesdagsordenen" først og fremmest har manifesteret sig som en politisk diskurs, som mange interessegrupper (store landsdækkende foreninger, private konsulentfirmaer, stat og kommune m.fl.) p.t. kæmper om at definere indholdet af.

Samlet set er det således tydeligt, at "samskabelsesdagsordenen" mangler et vidensbaseret fundament og en mere kvalificeret diskussion af, hvordan et stærkere samarbejde mellem kommunale forvaltninger og institutioner og civile aktører kan styrke tilliden mellem borgere og kommunen, øge demokratiseringen af kommunale opgaver og bidrage til løsning af komplekse udfordringer. Det stiller krav om større kvalitative undersøgelser af, *hvordan* samarbejderne udfolder sig i praksis, samt viden om, hvordan forskellige samarbejdsmodeller skaber forskellige former for værdi – eller ikke skaber værdi – og hvilke krav de stiller til kommunale og civile aktører. Hvilken forskel gør det, om man arbejder med løst koblede netværk og henvisninger til hinanden i adskilt opgaveløsning, eller om man etablerer fælles praksis? Om man arbejder med de tidsbegrænsede samskabelsesarenaer eller de mere langstrakte samsproduktionsformer? Samt ikke mindst, hvilken betydning det har, om samarbejderne udfoldes i forhold til produktion eller planlægning (problemidentifikation). Der findes en del international forskningsbaseret viden herom, men endnu ikke særlig meget dansk forskning. De kommunale fagchefer arbejder har tårnhøje forventninger til samarbejdernes værdiskabelse: De eksperimenterer, lærer af hinanden og bruger de sparsomme videnskilder, der findes. Men set i forhold til det enorme fokus er det bekymrende, at organiseringen af samarbejderne i så ringe grad er baseret på forskningsbaseret viden.

Der er brug for mere dybdegående kvalitative undersøgelser af, hvordan et stærkere samarbejde mellem kommune og civile aktører kan styrke tilliden mellem borgere og kommune, øge demokratiseringen af kommunale opgaver og bidrage til løsning af komplekse udfordringer samt hvilke kompetencer, og hvilken form for "organisatorisk parathed", der kræves i den kommunale organisation, for at disse værdier kan skabes i samarbejde med civile aktører.

Litteratur

Agger, Annika & Anne Tortzen (2015): *Forskningsreview om samskabelse*. [U.st.]: University College Lillebælt.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2006): *Partnerskabelse*. København: Hans Reitzels Forlag. Andersen, Linda Lundgaard & Helle Hygum Espersen (forthcoming): Samskabelse, samproduktion og partnerskaber – en (for)ny(et) samarbejdsbølge mellem borgere, velfærdsprofessionelle og civilsamfund? In: *Antologi om samarbejde mellem civilsamfund og kommuner*. Odense: Socialstyrelsen.

Andersen, Linda Lundgaard, Torben Bager & Lars Hulgård (2009) *Socialt entreprenørskab GEM-antologi*. Syddansk Universitetsforlag.

Andersen, Linda Lundgaard (2012): Frivillighed og social innovation i sundhedsfremmeaktiviteter. In Betina Dybbroe, Birgit Land & Steen Baagøe Nielsen (red.) *Sundhedsfremme i samfunds- og hverdagslivsperspektiv*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag, s. 212-228.

Andersen, Linda Lundgaard, Lene Larsen, Lise Bisballe & Louise Holm (2008): *§ 18 redegørelsen 2007. Kommunernes samarbejde med de frivillige sociale foreninger*. København: Velfærdsministeriet.

Andersen, Linda Lundgaard, Stine Neerup & Pernille Cauchi (2007): *Paragraf 18. En case-baseret analyse af samarbejdet mellem kommunerne og de frivillige sociale foreninger*. København: Velfærdsministeriet, Frivilligheden.

Bovaird, Tony & Elke Löffler (2003): Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Science*, 69(3): 313-328.

Bovaird, Tony (2005): Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): 217-228.

Bovaird, Tony & Elke Löffler, eds. (2009): *Public Management and Governance*. London: Routledge.

Briggs, Xavier de Souza (2003): *Strategy tool #4: Organizing Stakeholders, Building Movements Setting the Agenda*. The Art and Science of Community Problem-Solving Project at Harvard University, [www.community-problem-solving.net](http://web.mit.edu/cpsproject/strategy_tools/organizing.html).
http://web.mit.edu/cpsproject/strategy_tools/organizing.html

Center for Frivilligt Socialt Arbejde (2015): *Den frivillige sociale indsats. Frivilligrapport 2014*. Odense: Center for Frivilligt Socialt arbejde.

Dalsgaard, Lene (2000). *Kommunal målstyring og politikerrollen* (Arbejdsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, 2000:4). Aalborg: Aalborg Universitet.

Espersen, Helle Hygum & Linda Lundgaard Andersen (forthcoming): Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. In: Birgitte Mazanti & Louise Glerup Aner (red): *Antologi om det boligsociale arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.

Evers, Adalbert (2005): Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10): 737-748.

- Fotaki, Marianna (2011): Towards developing new partnerships in public services: users as consumers, citizens and/or coproducers in health and social care in England and Sweden. *Public Administration*, 89(3): 933-955.
- Fridberg, Torben & Lars Skov Henriksen, red. (2014): *Udviklingen i frivilligt arbejde 2014-12*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter i Velfærd.
- Gundelach, Peter (1996): Foreninger, sociale bevægelser og ideen om den tredje sektor. In: E. Toft Rasmussen & I. Koch-Nielsen (red.): *Den tredje sektor under forandring. Antologi* (Socialforskningsinstituttet, 96:15). København. Socialforskningsinstituttet.
- Gouillart, Francis J. (2014): The race to implement co-creation of value with stakeholders: five approaches to competitive advantage. *Strategy & Leadership*, 42(1): 2-8.
- Habermann, Ulla & Bjarne Ibsen (1997): Den frivillige sektor i Danmark – 150 års historisk udvikling. In: *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*. Bilagsdel til betænkning om frivilligt socialt arbejde. København: Socialministeriet.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1986): *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown & Company.
- Helby Petersen, Ole, Kurt Houlberg & Lasse Ring Christensen (2015): Contracting Out Local Services. A Tale of Technical and Social Services. *Public Administration Review*, 75(4): 560-570.
- Houlberg, Kurt (2012): *Udviklingen i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: KORA.
- Hulgård, Lars (2007): *Sociale entreprenører – en kritisk indføring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ibsen, Bjarne (1982): *Dansk fritidspolitik. Speciale*. Aarhus: Institut for Statskundskab. Aarhus Universitet.
- Ibsen, Bjarne, Malene Thøgersen & Klaus Levinsen (2013): *Kontinuitet og forandring i foreningslivet. Analyser af foreningslivets udbredelse, sammensætning og karakteristika i 00'erne* (Movements 2013:11). Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Odense Universitet.
- Ibsen, Bjarne (2014): Grundstøtte eller præstationsstøtte: Virkningen af forskellige former for statsstøtte til idrætsorganisationerne. In: Thomas Skovgaard og Klaus Eskelund (red.). *Samfundets idræt*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ibsen, Bjarne (2014b): Foreningerne i Danmark – i samspil med det offentlige. In: Michael Bøss (red.). *Folkestyrets rugkasse – frivillige foreninger og folkestyre*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 150-16.
- Ibsen, Bjarne & Ulla Habermann (2005). Defining the Nonprofit Sector: Denmark. Working papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project".
- Klausen, K. Klaudi (1995): Et historisk rids over den tredje sektors udvikling i Danmark. In: Kurt K. Klausen og Per Selle (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo. Tano.
- La Cour, Anders & Birgit V. Lindberg (2006): Nye vilkår og ledelsesperspektiver i frivillige organisationer. *Lpf Nyt om Ledelse (Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS)*, 9(1).
- La Cour, Anders (2010): Statens frivilligpolitik op på briksen. *Social Kritik*, 22(22): 64-68.

- La Cour, Anders (2014): *Frivillighedens logik og dens politik*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- OECD (2011): *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (OECD Public Governance Reviews). [U.st.]: OECD Publishing.
- Pestoff, Victor & Taco Brandsen (2008): *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor (2009): Democratic Governance, Co-production and the Role of the Third Sector in Providing Social Services in Sweden. *Paper for Panorama Social, Journal of Fundacion de las cajas de Ahorros, FUNAS, 2009(9)*.
- Pestoff, Victor (2010): *New Public Governance, Co-production and Third Sector Social Services in Europe – some Crucial Conceptual Issues, Konferencepaper*. Roskilde: Center for Socialt Entreprenørskab, Roskilde Universitet.
- Rambøll (2016): *Evaluering af frivilligcentrene*. Odense: Socialstyrelsen.
- Regeringen (2010): *National civilsamfundsstrategi. En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Regeringen m.fl. (2013): *Charter for samspil mellem det offentlige og civilsamfundet*. <http://www.frivilligcharter.dk/node/31>. København: Frivilligrådet.
- Torfig, Jakob & Eva Sørensen, red. (2011): *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wijkström, Filip & Annette Zimmer, red. (2011): *Nordic Civil Society at a Crossroad: transforming the popular movement*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bilag 1 Svarprocent fordelt på kommuner

Bilagstabel 1.1 Svarprocent opdelt på kommuner

	Besvaret hele skemaet	Besvaret skemaet - men ikke alle spørgsmål	Ikke svaret	Total
Albertslund	1 14,3%	3 42,9%	3 42,9%	7 100,0%
Allerød	4 50,0%	0 0,0%	4 50,0%	8 100,0%
Assens	2 25,0%	1 12,5%	5 62,5%	8 100,0%
Ballerup	1 11,1%	0 0,0%	8 88,9%	9 100,0%
Billund	3 25,0%	2 16,7%	7 58,3%	12 100,0%
Bornholm	2 25,0%	4 50,0%	2 25,0%	8 100,0%
Brønderslev	1 9,1%	2 18,2%	8 72,7%	11 100,0%
Dragør	1 25,0%	1 25,0%	2 50,0%	4 100,0%
Egedal	3 42,9%	2 28,6%	2 28,6%	7 100,0%
Esbjerg	8 72,7%	1 9,1%	2 18,2%	11 100,0%
Fanø	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Favrskov	3 33,3%	3 33,3%	3 33,3%	9 100,0%
Faxe	2 28,6%	3 42,9%	2 28,6%	7 100,0%
Fredensborg	3 50,0%	0 0,0%	3 50,0%	6 100,0%
Fredericia	3 37,5%	2 25,0%	3 37,5%	8 100,0%
Frederiksborg	9 52,9%	2 11,8%	6 35,3%	17 100,0%
Frederikshavn	4 40,0%	4 40,0%	2 20,0%	10 100,0%
Frederikssund	6 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	6 100,0%

	Besvaret hele skemaet	Besvaret skemaet - men ikke alle spørgsmål	Ikke svaret	Total
Furesø	2 28,6%	3 42,9%	2 28,6%	7 100,0%
Faaborg-Midtfyn	3 42,9%	1 14,3%	3 42,9%	7 100,0%
Gentofte	3 17,6%	4 23,5%	10 58,8%	17 100,0%
Gladsaxe	1 16,7%	0 0,0%	5 83,3%	6 100,0%
Glostrup	2 28,6%	2 28,6%	3 42,9%	7 100,0%
Greve	1 16,7%	1 16,7%	4 66,7%	6 100,0%
Gribskov	2 25,0%	4 50,0%	2 25,0%	8 100,0%
Guldborgsund	1 14,3%	3 42,9%	3 42,9%	7 100,0%
Haderslev	2 40,0%	1 20,0%	2 40,0%	5 100,0%
Halsnæs	2 33,3%	0 0,0%	4 66,6%	6 100,0%
Hedensted	6 75,0%	2 25,0%	0 0,0%	8 100,0%
Helsingør	5 62,5%	0 0,0%	3 37,5%	8 100,0%
Herlev	3 33,3%	2 22,2%	4 44,4%	9 100,0%
Herning	7 35,0%	3 15,0%	10 50,0%	20 100,0%
Hillerød	3 37,5%	1 12,5%	4 50,0%	8 100,0%
Hjørring	3 27,3%	3 27,3%	5 45,5%	11 100,0%
Holbæk	3 60,0%	1 20,0%	1 20,0%	5 100,0%
Holstebro	1 12,5%	3 37,5%	4 50,0%	8 100,0%
Horsens	3 15,8%	4 21,1%	12 63,2%	19 100,0%
Hvidovre	5 50,0%	3 30,0%	2 20,0%	10 100,0%

	Besvaret hele skemaet	Besvaret skemaet - men ikke alle spørgsmål	Ikke svaret	Total
Høje-Taastrup	6 60,0%	2 20,0%	2 20,0%	10 100,0%
Hørsholm	4 57,1%	0 0,0%	3 42,9%	7 100,0%
Ikast-Brande	5 50,0%	2 20,0%	3 30,0%	10 100,0%
Ishøj	3 33,3%	2 22,2%	4 44,4%	9 100,0%
Jammerbugt	2 33,3%	1 16,7%	3 50,0%	6 100,0%
Kalundborg	4 50,0%	2 25,0%	2 25,0%	8 100,0%
Kerteminde	2 16,7%	1 8,3%	9 75,0%	12 100,0%
Kolding	3 42,9%	0 0,0%	4 57,1%	7 100,0%
København	2 11,8%	3 17,6%	12 70,6%	17 100,0%
Køge	3 33,3%	0 0,0%	6 66,7%	9 100,0%
Langeland	2 66,7%	0 0,0%	1 33,3%	3 100,0%
Lejre	4 36,4%	1 9,1%	6 54,5%	11 100,0%
Lemvig	2 40,0%	0 0,0%	3 60,0%	5 100,0%
Lolland	1 10,0%	1 10,0%	8 80,0%	10 100,0%
Lyngby-Taarbæk	3 42,9%	2 28,6%	2 28,6%	7 100,0%
Mariagerfjord	3 33,3%	1 11,1%	5 55,6%	9 100,0%
Middelfart	3 33,3%	4 44,4%	2 22,2%	9 100,0%
Morsø	1 7,7%	2 15,4%	10 76,9%	13 100,0%
Norddjurs	1 11,1%	1 11,1%	7 77,8%	9 100,0%
Nordfyns	5 71,4%	0 0,0%	2 28,6%	7 100,0%

	Besvaret hele skemaet	Besvaret skemaet - men ikke alle spørgsmål	Ikke svaret	Total
Nyborg	5 62,5%	3 37,5%	0 0,0%	8 100,0%
Næstved	4 33,3%	3 25,0%	5 41,7%	12 100,0%
Odder	2 40,0%	2 40,0%	1 20,0%	5 100,0%
Odense	9 40,9%	3 13,6%	10 45,5%	22 100,0%
Odsherred	1 11,1%	2 22,2%	6 66,7%	9 100,0%
Randers	2 28,6%	3 42,9%	2 28,6%	7 100,0%
Rebild	1 14,3%	3 42,9%	3 42,9%	7 100,0%
Ringkøbing-Sk	1 14,3%	3 42,9%	3 42,9%	7 100,0%
Ringsted	1 12,5%	2 25,0%	5 62,5%	8 100,0%
Roskilde	1 11,1%	5 55,6%	3 33,3%	9 100,0%
Rudersdal	5 50,0%	2 20,0%	3 30,0%	10 100,0%
Rødovre	3 50,0%	2 33,3%	1 16,7%	6 100,0%
Samsø	2 40,0%	1 20,0%	2 40,0%	5 100,0%
Silkeborg	2 50,0%	0 0,0%	2 50,0%	4 100,0%
Skanderborg	3 37,5%	1 12,5%	4 50,0%	8 100,0%
Skive	1 14,3%	0 0,0%	6 85,7%	7 100,0%
Slagelse	3 60,0%	0 0,0%	2 40,0%	5 100,0%
Solrød	1 50,0%	0 0,0%	1 50,0%	2 100,0%
Sorø	2 28,6%	2 28,6%	3 42,9%	7 100,0%
Stevns	0 0,0%	0 0,0%	3 100,0%	3 100,0%

	Besvaret hele skemaet	Besvaret skemaet - men ikke alle spørgsmål	Ikke svaret	Total
Struer	6 66,7%	0 0,0%	3 33,3%	9 100,0%
Svendborg	3 21,4%	4 28,6%	7 50,0%	14 100,0%
Syddjurs	2 25,0%	1 12,5%	5 62,5%	8 100,0%
Sønderborg	2 25,0%	2 25,0%	4 50,0%	8 100,0%
Thisted	4 50,0%	1 12,5%	3 37,5%	8 100,0%
Tønder	3 37,5%	1 12,5%	4 50,0%	8 100,0%
Tårnby	0 0,0%	3 25,0%	9 75,0%	12 100,0%
Vallensbæk	1 25,0%	0 0,0%	3 75,0%	4 100,0%
Varde	3 30,0%	1 10,0%	6 60,0%	10 100,0%
Vejen	5 71,4%	0 0,0%	2 28,6%	7 100,0%
Vejle	4 33,3%	1 8,3%	7 58,3%	12 100,0%
Vesthimmerland	2 25,0%	2 25,0%	4 50,0%	8 100,0%
Viborg	4 44,4%	1 11,1%	4 44,4%	9 100,0%
Vordingborg	7 50,0%	3 21,4%	4 28,6%	14 100,0%
Ærø	2 40,0%	0 0,0%	3 60,0%	5 100,0%
Aabenraa	7 63,6%	1 9,1%	3 27,3%	11 100,0%
Aalborg	4 26,7%	1 6,7%	10 66,7%	15 100,0%
Aarhus	6 37,5%	2 12,5%	8 50,0%	16 100,0%
Alle kommuner	288 34,4%	157 18,7%	393 46,9%	838 100,0%

Bilag 2 Spørgeskema

Velkommen til undersøgelsen om samarbejdet med civilsamfund og frivillige/civile aktører.

Tak fordi du vil deltage i denne undersøgelse. Når du besvarer undersøgelsen, bedes du tænke på samarbejde med civilsamfundet som samarbejder om opgaver, problemstillinger, målgrupper eller emner, hvor relationen mellem kommunen og de civile aktører er mere og andet, end at kommunen understøtter med økonomi, adgang til kommunale faciliteter eller rådgivning.

Samarbejder med civile aktører foregår inden for alle forvaltnings- og fagområder i kommunerne. Det kan eksempelvis bestå i:

En institution for borgere med handicap samarbejder med frivillige sociale organisationer og grupper af borgere om sociale aktiviteter, besøgsordninger og følgeordninger.

Teknik og Miljøforvaltningen samarbejder med en lokal natur- og miljøforening om pleje af et naturområde.

Et frivilligcenter samarbejder med jobcenteret om nye typer ressourceforløb, hvor borgerne frivilligt deltager efter eget ønske og behov for at udveksle erfaringer om, hvad der virker godt i forhold til at komme tilbage på arbejdsmarkedet – blandt andet gennem en frivillig indsats.

Med civilsamfund og frivillige forstår vi både lokale foreninger, større frivillige eller non-profit organisationer, personer, der arbejder frivilligt uden at være en del af en forening, væresteder og aktive borgergrupper i lokalområder. I spørgeskemaet bruger vi samlebetegnelsen "civile aktører" om disse grupper.

Spørgeskemaet er delt op i fire afsnit. Det første afsnit omhandler kommunens begrundelser for samarbejder med civile aktører. Det næste afsnit omhandler omfanget og typen af samarbejder inden for det enkelte forvaltnings- og fagområde. Det tredje afsnit omhandler organiseringen af fag- og forvaltningsområdets samarbejder med civile aktører. Det sidste afsnit handler om, hvordan I vurderer udbyttet af samarbejdet med civile aktører.

Hvad er din stilling?

- (1) Fagchef
- (2) Centerchef
- (3) Stabschef
- (4) Andet _____

Hvilken forvaltning og afdeling arbejder du i? (Navnet på forvaltning og afdeling)

Hvilke arbejdsopgaver i den del af kommunen, som du er ansvarlig for, tager sigte på et samarbejde med de civile aktører (foreninger og frivillige m.fl.)

Hvilke fag- og ressortområder i forvaltningen er du ansvarlig for? (fx sundhedslovsydelser, ældreområdet, dagtilbud, skole, kultur, biblioteker, borgerservice, vej og park, beskæftigelsesområdet etc.)

Besvarelsen af spørgeskemaet er afgrænset til de fagområder, du er ansvarlig for. Konkrete ansvarsområder:

De følgende spørgsmål handler om, hvordan kommunens samarbejder med civile aktører er begrundet inden for det forvaltnings- og fagområde, du er ansvarlig for.

(I dette spørgeskema er samarbejde defineret ved samarbejde, der vedrører konkrete samspil om opgaver og/eller problemstillinger og ikke alene vedrører en tilskudsrelation)

Har kommunen som helhed overordnede politikker og / eller strategier for samarbejder med civile aktører?

- (1) Ja
- (2) Nej
- (5) Nej endnu ikke, men det er under udarbejdelse
- (3) Ikke en selvstændig strategi, men indgår som en del af andre politikker
- (4) Ved ikke

Har dit forvaltnings- og fagområde særlige politikker eller strategier for samarbejder med civile aktører?

- (1) Ja
 (2) Nej
 (5) Nej endnu ikke, men det er under udarbejdelse
 (3) Ikke en selvstændig politik eller strategi, men indgår som del af andre politikker
 (4) Ved ikke

Har forvaltnings- og fagområdet brugt følgende som inspiration i udviklingen af samarbejder med civile aktører?

	Ja	Nej	Ved ikke
Publikationer om civilsamfund, partnerskaber, velfærdsalliancer og samarbejder fra fx ministerier, styrelser, råd eller KL	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Spilleregler for samarbejder fx fra fagforeninger, Frivilligt Forum m.fl.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Forskningsbaseret viden om samarbejder (fx rådgivning fra eller dialog med forskere på området)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Metoder eller modeller for samarbejder, fx ABCD metoden (Asset Based Community Development, borgerbudgettering m.fl.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Landsdækkende videnscentre vedr. frivilligt arbejde, partnerskaber, samskabelse mv. (fx Center for frivilligt socialt arbejde)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Lokale frivilligcentre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Landsorganisationer for foreninger (fx på det sociale område, patientorganisationer eller idræts- og kulturorganisationer)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Andet, uddyb venligst	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

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

	Meget vigtigt	Mindre vigtigt	Slet ikke vigtigt	Ved ikke
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Bedre kvalitet af den kommunale service	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Innovation og udvikling af den kommunale service	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Bedre løsninger af komplekse udfordringer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Nedbringelse af de kommunale udgifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Øget demokratisering af kommunale opgaver	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Styrkelse af borgernes medstringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Andet, uddyb venligst	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Har I haft særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år?

- (1) Ja
- (2) Nej
- (3) Ved ikke

Inden for hvilke specifikke fagområder eller målgrupper / emner har I haft særlig fokus på at opbygge samarbejde med civile aktører inden for det seneste år?

De næste spørgsmål handler om omfanget og typen af de samarbejder, der er inden for dit forvaltnings- og fagområde i kommunen

Hvilke problemstillinger / opgaver samarbejder I med civile aktører om inden for dit forvaltnings- og fagområde? (Fx borgere med kronisk sygdom, folkeskole, grønne områder, borgere med handicap m.fl.)

Skriv venligst nedenfor:

	Problemstillinger / opgaver/	Målgrupper / civile aktører
Opgave_1	_____	_____
Opgave 2	_____	_____
Opgave 3	_____	_____
Opgave 4	_____	_____
Opgave 5	_____	_____
Opgave 6	_____	_____
Opgave 7	_____	_____
Opgave 8	_____	_____
Opgave 9	_____	_____
Opgave 10	_____	_____

Hvis flere opgaver: Beskriv venligst opgaverne, målgrupperne og civile aktører.

Hvor mange projekter / indsatser, der involverer samarbejde med civile aktører, er i gang på nuværende tidspunkt inden for dit forvaltnings- og fagområde? (Hvis du ikke ved det præcise antal, så angiv et omtrentligt tal)

Hvilke af nedenstående civile aktører samarbejder dit forvaltnings- og fagområde med ?

	Samarbejdet med inden for det seneste år	Har samarbejdet med inden for de seneste 5 år	Har ikke samarbejdet med inden for de seneste 5 år	Ved ikke
Borgere der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Større landsdækkende frivillige organisationer (fx interesse- og patientforeninger, idræts-, fritids- og kulturorganisationer og frivillige sociale organisationer). Herunder også lokale afdelinger af større organisationer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Lokale frivillige foreninger (Fx idræts-, fritids- og kulturforeninger eller sociale foreninger)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Boligselskaber, boligsociale helhedsplaner, grundejerforeninger, lejerforeninger m.fl.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Kirker/menighedsplejer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Moskeer, andre trossamfund og religiøse foreninger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Væresteder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Frivilligcentre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Socialøkonomiske virksomheder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Selvejende institutioner (frie skoler, selvejende sociale institutioner, kultur og medborgerhuse m.fl.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Virksomheder (som partnere – ikke leverandøraftaler)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Andre (skriv gerne hvilke)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Hvor ofte går kommunens konkrete samarbejder med civile aktører på tværs af den kommunale forvaltnings- og fagopdeling? (Svar indenfor dit eget forvaltnings- og fagområde)

- (1) Altid
- (2) Ofte
- (3) Sommetider
- (4) Sjældent
- (5) Aldrig
- (6) Ved ikke

Hvor mange samarbejdspartnere indgår der i dit forvaltnings- og fagområdes konkrete samarbejder med civile aktører?

(Samarbejdspartnere er her defineret som civile aktører, dvs. lokale foreninger, større frivillige eller non-profit organisationer, personer der arbejder frivilligt uden at være en del af en forening, væresteder og aktive borgergrupper i lokalområder)

	I alle samar- bejder	I om- trent 3 ud af 4 samar- bejder	I om- trent halvde- len af alle sam- arbejder	I om- trent 1 ud af 4 samar- bejder	I ingen samar- bejder	Ved ikke
1 samarbejdspartner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
2- 3 samarbejdspartnere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
4 eller flere samarbejdspart- nere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

De følgende spørgsmål handler om organisering, ledelse og opgavefordeling i kom- munens samarbejder med civile aktører

Hvor i forvaltnings- og fagområdet er kommunens ansvar for udviklingen af samar- bejder med civile aktører som regel placeret organisatorisk?

- (1) I et center eller enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører i hele kommunen (på tværs af forvaltnings- og fagområder)
- (2) I et center eller enhed, som koordinerer alle samarbejder med civile aktører indenfor det pågældende forvaltnings- og fagområde
- (3) Hos de medarbejdere i kommunen, som beskæftiger sig med det fagområde, som samarbejdet vedrører
- (4) Anden placering, uddyb gerne_____

Hvordan igangsættes forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører typisk?

	Som regel	Sommeti- der	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Kommunen (fx skole, institu- tion m.fl.) inviterer / rekrutte- rer organiserede civile aktører (foreninger m.fl.) til opgaver i den kommunale opgaveløsning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunen inviterer / rekrut- terer enkeltstående frivillige til opgaver i den kommunale op- gaveløsning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunen går i dialog med ci- vile aktører om hvad, der kan samarbejdes om	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunen giver brugere af kommunale tilbud mulighed for at stå for opgaver og aktivite- ter under det pågældende kommunale tilbud	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Lokale civile aktører (forenin- ger, frivilligcenter m.fl) invite- rer kommunen til samarbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Regionale og/eller landsdæk- kende civile aktører (fx idræts- organisationer, sociale organi- sationer m.fl.) inviterer kom- munen til samarbejder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Andet, uddyb gerne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvordan er kommunens samarbejde med civile aktører som regel organiseret på det pågældende forvaltnings- og fagområde?

- (1) Altid i formelle, skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling
- (2) Ofte i formelle, skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling
- (3) Ofte uformelt i netværk og efter sammenhæng uden en skriftlig aftale
- (4) Altid uformelt i netværk og efter sammenhæng uden en skriftlig aftale
- (5) Ved ikke

Hvad karakteriserer kommunens samarbejde med civile aktører på dit forvaltnings- og fagområde? Samarbejder i forvaltnings- og fagområdet er.....

	Som regel	Sommeti- der	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Noget, der foregår ved særlige lejligheder, arrangementer og konkrete opgaver eller situationer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kortvarige i tid (mindre end seks måneder)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Langvarige i tid (mere end seks måneder)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
En integreret og kontinuerlig del af kommunens daglige drift	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Er den konkrete opgaveløsning i samarbejderne...

	Som regel	Sommeti- der	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Parallel opgaveløsning mellem kommune og civile aktører, hvor hver part tager sig af hver sin del	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Fælles opgaveløsning med tæt integreret samarbejde om de fleste af opgaverne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
En blanding af parallel og integreret samarbejdet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvordan understøtter forvaltnings- og fagområdet samarbejder med civile aktører?

	Benyttes meget	Benyttes noget	Benyttes sjældent	Benyttes slet ikke
Efteruddannelse og kursus til medarbejdere om samarbejde med civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Efteruddannelse og kursus til borgergrupper og civile aktører om samarbejde med kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	Benyttes meget	Benyttes noget	Benyttes sjældent	Benyttes slet ikke
Fælles uddannelse og kursus for medarbejdere og civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Workshops, seminarer og lignende for medarbejdere, borgergrupper og civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Guidelines med informationer og redskaber til medarbejdere og/eller civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Medarbejdere med særlige kompetencer i og ansvar for samarbejde med civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Fast mødestruktur for dialog mellem kommune, borgere og civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Økonomiske midler til samarbejder mellem kommunale institutioner og civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

De sidste spørgsmål handler om, hvordan I måler og vurderer udbyttet af jeres samarbejder med civile aktører

Hvordan måler I værdien og udbyttet af samarbejder? (Gerne flere svar)

- (1) Vi tilstræber at undersøge om målene for samarbejdet mellem kommunen og civile aktører opnås
- (2) Vi udvikler (har udviklet) nye metoder til at måle værdiskabelse og effekt i netværk og samarbejde med civile aktører
- (3) Vi måler på borgernes eller brugernes tilfredshed på det område, hvor der er etableret et samarbejde
- (4) Vi måler på det samlede udbytte i lokalområdet på tværs af civilsamfund og kommune
- (5) Vi måler på, hvor mange borgerere og frivillige aktører, der tager del i samarbejdet
- (6) Vi opgør de samlede kommunale udgifter ved samarbejdet
- (10) Vi opgør de samlede frivillige arbejdskraftressourcer, som samarbejdet har resulteret i
- (7) Vi måler på civile aktørers (foreninger m.fl.) tilfredshed med samarbejdet
- (8) Andet (uddyb gerne) _____
- (9) Vi måler eller evaluerer ikke udbyttet af samarbejdet

I hvilken grad har samarbejdet med civile aktører efter din vurdering skabt overordnet værdi?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bedre kvalitet af services	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Innovation og udvikling af den kommunale service	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Øget omkostningseffektivitet i den kommunale drift	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bedre vidensgrundlag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bedre løsninger af komplekse udfordringer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Nedbringelse af de kommunale udgifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styrkelse af de civile aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Øget demokratisering af kommunale opgaver	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styrkelse af borgernes medstringsevne og empowerment gennem udførelse af frivilligt arbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Andet, skriv venligst	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Alt i alt, når I kigger på de samlede udgifter, I har haft i forbindelse med samarbejder med civile aktører, fx til personaletimer og drift, har I så på nuværende tidspunkt...

- (1) Haft en økonomisk gevinst på den kommunale drift
- (2) Haft en økonomisk merudgift på den kommunale drift
- (3) Udgifter og gevinster går lige op
- (4) Gevinsten forventes at ligge længere ude i fremtiden
- (5) Ved ikke

Til sidst bedes du vurdere en række typiske udfordringer og barrierer for samarbejder mellem civile aktører og kommuner. I hvilken grad oplever I følgende udfordringer...

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Mange civile aktører og borgergrupper har ikke ressourcer til at indgå i et samarbejde med kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Mange civile aktører (bl.a. foreninger, frivilligcentre og borgergrupper) har ikke den nødvendige faglige indsigt til at samarbejde med kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Der mangler evidens for/viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfund	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Mange medarbejdere i kommunen har ikke den fornødne viden om, hvilke mulige civile aktører man kan samarbejde med	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Uklare juridiske rammer for rækkevidden af det offentlige myndighedsansvar i samarbejder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Manglende styrings- og dokumentationsredskaber, der kan indfange samarbejdernes effekt og værdi	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
At samarbejde med civilsamfund og frivillige er ikke en del af fagligt uddannede medarbejders faglighed	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Utryghed hos borgere omkring hvorvidt samarbejder betyder, at man ikke får den støtte og omsorg fra professionelt personale, som man har behov for	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbejder baseret på kontakter og tillid er skrøbelige	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vi ville gerne prioritere samarbejde med civile aktører, men har ikke den fornødne tid/kapacitet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Tak for din besvarelse af undersøgelsen. Hvis du har øvrige kommentarer i forhold til samarbejdet med civile aktører, er du velkommen til at notere dem her.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00