

Forord

Udvalget om frivilligt socialt arbejde har i forbindelse med sit arbejde bedt Socialforskningsinstituttet (SFI), Center for alternativ samfundsanalyse (CASA) samt Centerleder Ulla Habermann og forsker på Danmarks Højskole for legemsøvelser Bjarne Ibsen om at bidrage med forskellige undersøgelser, som er gengivet i dette bilag til betænkningen.

Ulla Habermann og Bjarne Ibsen har udarbejdet en historisk beskrivelse »Den frivillige sektor i Danmark – 150 års historisk udvikling«. SFI's undersøgelse »Kvalitet i det frivillige sociale arbejde« er et forskningsprojekt om kvalitet i det brugerrettede frivillige sociale arbejde. Der er tale om et projekt, der er procesorienteret, og som er blevet udført med medvirken fra 4 store frivillige sociale organisationer.

CASA's projekt »Finansieringen af frivillige sociale organisationer« har omfattet en undersøgelse af 17 forskellige organisationers økonomi m.v.

Til at illustrere udvalgets forslag om en styrkelse af samarbejdet mellem de frivillige sociale organisationer og kommuner/amtskommuner indeholder bilaget også et eksempel fra Kolding Kommune på udformningen af en kommunal frivillighedspolitik.

Undersøgelserne, der er finansieret af udvalget, har været en vigtig del af grundlaget for udvalgets arbejde. De enkelte undersøgelser konklusioner er dog ikke nødvendigvis udtryk for udvalgets synspunkter.

Udvalget om frivilligt socialt arbejde

Terkel Andersen

Formand for udvalget

Den frivillige sektor i Danmark – 150 års historisk udvikling

Ulla Habermann og Bjarne Ibsen

Indledning

At give et billede af udviklingen af den frivillige sektor i Danmark i et så relativt kort notat er om ikke en umulighed, så dog en delikat balance mellem for mange årstal og for mange detaljer i form af »gode historier« om livet i foreningerne og velgørenhedens organisationer fra Grundlovens indførelse, gennem opbygningen af velfærdsstaten og til vor tid. Dertil kommer, at vort hovedindtryk af den historiske udvikling er, at selvom samfundsudviklingen har givet os tekniske og økonomiske muligheder, som man ikke kunne forestille sig for 150 år siden, og selvom både den frivillige og den offentlige sektor er vokset og har stimuleret og inspireret hinanden, så er den

ideologiske og politiske side af sagen en langt mere kompliceret affære, som ofte giver indtryk af at have bevæget sig i et to-skridt-frem-og-tre-tilbage tempo.

Formålet med notatet er at give et mere specifikt indtryk af den frivillige organiserings opståen, udvikling og relationer til den offentlige sektor indenfor såvel det sociale område som fritidsområdet. Afgrænsningen til disse to samfundsområder skyldes, for det første, at på begge områder er den frivillige sektor »service-producerende« på det lokale/kommunale niveau (til forskel fra eksempel de faglige og økonomiske foreninger, som primært er interesse-varetagende, og bistandsorganisationerne, som primært opererer på det nationale plan). For det andet kendetegner det den frivillige sektor i de nordiske lande, at fritids- og kulturområdet udgør en forholdsvis stor del af sektoren (til forskel fra eks. Tyskland, hvor det er social- og sundhedsområdet, som udgør den største del af den frivillige sektor) (Wijkström 1995. Salamon og Anheier 1994). Endelig peger hidtidige analyser på, at der er store forskelle mellem de to samfundsområder: Der har været tale om forskellige kredse af initiativtagere, forskellige tilskudsordninger og lovgivning, forskellig ideologi og forskellig placering i såvel statsadministrationen som de kommunale forvaltninger (henholdsvis socialforvaltningen og skole- og kulturforvaltningen). En sammenligning kan derfor inspirere diskussionerne om den frivillige sociale arbejdes udvikling og fremtidige vilkår.

I en større international undersøgelse af den frivillige sektor i tolv lande, som blev offentliggjort for et par år siden, er hovedkonklusionen, at de frivillige (non-profit) organisationer verden over vil få stadig større betydning i fremtidens velfærdssamfund. Undersøgelsen sætter imidlertid også fokus på en række problemstillinger, der på tværs af de tolv lande findes i den frivillige sektor (Salamon og Anheier 1994). Det drejer sig bl.a. om den frivillige sektors (u)synlighed,

- velgørenhedens filantropiske/frivillige basis,
- lovgivningen på området (eller mangel derpå),
- et ikke uproblematisk samarbejdsforhold til det offentlige samt
- tendenser til professionalisering af sektoren.

I denne historiske fremstilling af den frivillige sektor i Danmark har vi valgt at belyse stoffet ud fra disse synsvinkler, fordi vi mener, at de ikke kun er typiske for vor tid, men også har været tilstede i det historiske forløb, hovedsagelig tiden efter 1850, som analysen er afgrænset til.

1. Den usynlige sektor?

En af konklusionerne i den ovennævnte internationale undersøgelse er, at den frivillige sektor i alle samfund i høj grad lider under at være »usynlig« – og dermed upåagtet. Dette har også været tilfældet i Danmark indenfor det sociale område efter 1960, hvor velfærdsstaten for alvor tog form. Den frivillige indsats på det sociale område er blevet glemt og i nogen grad fornægtet.

Indtil begyndelsen af 1900-tallet blev den private og den offentlige forsyning betragtet som to sider af samme sag – de var om man vil lige synlige og/eller usynlige. Men statens gradvise udvidelse af sin opgave-sfære og ikke mindst opbygningen af velfærdsstaten gjorde sit til, at den private frivillige indsats på det sociale område efterhånden blev usynlig – eller rettere sagt umoderne. Det offentlige fik monopol på socialforsorgen. Vi kan se, at filantropien især har været trængt i tre perioder. I 1880'erne ved socialismens fremkomst, i 1930'erne med socialreformen, hvor staten dog endnu ikke var parat til at frasige sig de frivillige organisationer, og i 1970'erne hvor bistandsloven i sin intention gik ind for, at det offentlige burde stå for alt socialt arbejde. Tre år senere frasagde

socialministeren i skikkelse af Ritt Bjerregaard sig denne ambition, og den efterfølgende konservative regering gjorde sit til, at den frivillige indsats igen blev synlig.

Usynliggørelsen viser sig tydeligt ved en litteraturgennemgang af socialpolitikens historie skrevet fra 1930 til 1990, hvor den private/frivillige indsats er beskrevet i bisætninger, hvis den overhovedet nævnes, og klart fremstår som et overstået stadie i velfærdsstatens udvikling. Først i slutningen af 1980'erne begynder særlige studier – især historiske – af den frivillige indsats og velgørenheden at vise sig.

Usynliggørelsen gælder også offentlige redegørelser. Perspektiv-redegørelsen 1972-87 satte overhovedet ikke spørgsmålstejn ved det offentliges ansvar og forventede, at det offentliges personaleforbrug ville stige til mere end det dobbelte på disse 15 år. Dog var man betænkelig ved udviklingen indenfor børnepasningsområdet og foreslog, at kvinder gik på deltid, samt at der blev oprettet frivillige forældre/bedstemorsordninger (noget som er kommet til udtryk med 90'ernes orlovsordninger). Men der nævnes ikke med et ord, at man kunne forestille sig at inddrage frivillige organisationer.

Forskere (og politikere) har til stadighed været opmærksomme på familiens indsats – og i 70'erne kommer begrebet »selvbærende processer« ind i det politiske sprog. Men først i slutningen af 80'erne dukker de sociale bevægelser og de frivillige indsatser op i litteraturen (se bl.a. Grundelach, Høgsbro, Habermann), og selvorganisering og selvhjælp bliver igen, som det var tilfældet for 100 år siden, væsentlige politiske mål i bestræbelserne på at undgå marginalisering, selvom de sociale bevægelser og den frivillige indsats fortsat vurderes som splittet og svag (Hvid 1990).

En gennemgang af metodelitteratur, som har været anvendt på socialrådgiveruddannelsen, viser, at området frivillig indsats/frivillig organisering er totalt fraværende. En undtagelse er dog litteraturen om samfunds- og miljøarbejde, som ganske vidst tager udgangspunkt i socialarbejderrollen og socialarbejderens initiativer og i den individuelle »borgerdeltagelse«, men som også nævner samspil med lokale grupper og interesseforeninger (Hermansen 1975).

Der er dog langt fra belæg for at sige, at den frivillige indsats og den private velgørenhed altid har været usynlig. Den havde en storhedstid både i folks bevidsthed og i sit praktiske virke i ca. 100 år fra Grundlovens indførelse til 1960, hvor retsfølgerne af fattighjælpen blev endeligt ophævet. Dog må man sige, at der efter socialreformen i 1930'erne i den grad blev sat fokus på velfærdsstaten, at den frivillige sektor på det *sociale* område kom i glemmebogen. (I midten af 1980'erne gav f.eks. den danske ambassade i London den besked til engelske studerende, at der slet ikke fandtes frivilligt arbejde i Danmark (kilde: Kontaktudvalgets arkiv)).

I 1990'ernes Danmark er den politiske synlighed igen tilstede. Det interessante er, hvorledes den konkrete indsats kommer til at forme sig i takt med velfærdsstatens videre udvikling.

Til forskel fra det sociale område har den frivillige sektor på *fritids- og kulturområdet* været meget synlig de seneste hundrede år. Det gælder såvel i befolkningens bevidsthed som i den offentlige forvaltning og det politiske systems holdning til området. I alle betænkninger og rapporter om idræt, børn og unge, folkeoplysning og fritidslovgivning fremhæves betydningen af den frivillige organisering og det frivillige arbejde, og i de politiske debatter under høringer eller behandling af lovforslag på området lovpriser det frivillige element i høje toner. Fra begyndelsen af 1980'erne har der dog lydt kritiske toner mod »organisations-monopolet« på offentlig støtte, »organisationstvang«

f.eks. de som ønsker at spille badminton og »organiseringstyranniet« i forhold til børns og unges fritid. Endvidere har især idrætsforeningerne taget meget af opmærksomheden de seneste mange år, der har efterladt spejderkorps, sangkor og lokalhistoriske foreninger i skyggen.

2. Filantropien

Den private velgørenhed – eller filantropien – er blevet beskrevet som et af menneskehedens grundvilkår, således forstået at mennesker gennem tiderne altid har draget omsorg for samfundets svage. Omsorgens udtryksformer har imidlertid haft mange forskellige udtryk. Det er også blevet sagt, at filantropien ikke er filosofisk – den er praktisk.

Filantropi kommer fra det græske sprog og betyder menneskekærlighed. I Ordbog over det danske sprog (1922/66) findes følgende forklaring: »*En filantrop* er en menneskeven – d.v.s. en person, som af uegennyttig menneskekærlighed søger at bedre sine medmenneskers kaar – eller en person, der udøver eller interesserer sig for velgørhedsarbejde. At være velgørende er at gøre godt (vel) imod en anden, navnlig imod trængende, fattige, syge (se fodnote 1)«. I definitionerne lægges således vægt på »uegennytte« eller »uden egen fordel«.

Alfred Jørgensen skrev i 1939 bogen »Filantropi for begyndere« og lagde yderligere i sin definition vægt på handlingen, der »udspringer af kærlighed til mennesker, og har til formål at afhjælpe eller forebygge legemlig og sjælelig nød«. Her medtages således den missionerende sjælesorg.

Medens man altså i vore dage oftest forbinder »velgørenhed« med trængende, fattige og syge, og som regel her i Norden tænker på filantropi i samme baner, så anvendte man faktisk tidligere udtrykket filantropisme om en ny skoleretning i slutningen af 1700-tallet. Den byggede på, at både barnets åndelige og legemlige kræfter skulle udvikles, og indenfor pædagogikken fik begrebet en særlig betydning som betegnelse for en moderne følelsesbetonet opdragelse på barnets præmisser. Målet var den oplyste, fornuftsbestemte, lykkelige verdensborger, og en *filantropin* var en skole- og opdragelsesinstitution for børn og unge (Gyldendals Fremmedordbog 1983). Desuden får filantropismen betydning for vor opfattelse af idrætten som »folkeopdrager« (Krogshede: Idræt, vor tids store folkeopdrager.1953). I dagens USA anvendes udtrykket filantropi også, når der er tale om støtte til kunst og kultur.

I Johns Hopkins-studiet, som sammenligner frivillige organisationer i 12 lande, mener man, at filantropi er et typisk vestligt fænomen, knyttet til den kristne humanisme (Salomon og Anheier 1994). Andre mener derimod, at filantropi, her forstået som velgørenhed, ikke kan begrænses til den kristne verden. I den antikke verden betragtes filantropi som høj dannelse. Det var den humane sindsstemning, som den mægtige og stærke havde over for den svage, og som gav sig udtryk i velgørenhed, hjælpeberedvillighed og en smule demokratisk sindsstemning. Og der forekommer velgørende foranstaltninger i de græske, romerske, israelske og ægyptiske samfund før vor tidsregning (Krogh 1994).

Man kan se filantropien som den overordnede idé og velgørenheden som det praktiske udtryk. I litteraturen anvendes de to begreber ofte synonymt, hvilket de også vil blive i denne sammenhæng, hvor de bruges som udtryk for den private indsats i det sociale arbejde, som havde sin storhedsperiode fra o. 1850-1930.

Filantropien – forstået som privat socialt arbejde – *findes* stadig – omend den har et noget andet udseende i dag. Men spørgsmålet er i hvor høj grad man kan kalde dagens frivillige sociale arbejde for organiseret filantropi, og om man kan inddrage de mange interesseforeningers arbejde under filantropien. Disse organisationer arbejder for særlige grupper (egen)interesser og bygger på hjælp til selv-hjælpsprincippet. Og begge dele var principper som filantropien hyldede omkring århundredeskiftet. Ikke desto mindre er selve ordet fi-lantropi blevet gammeldags, og kun få organisationer identificerer sig med det i dag, selvom deres virksomhed ofte kendetegnes af filantropiens principper.

Individuel og organiseret filantropi

Op gennem 1800-tallet påtog forskellige grupper i borgerskabet sig en praktisk filantropisk indsats omkring særlige sociale problemer, som de gjorde til deres »sag«, og det var i høj grad engagementet i sagen, der var drivkraften i arbejdet. Mod slutningen af århundredet fik egenorganiseringen fodfæste (bl.a. arbejderbevægelsen og kvindebevægelsen). Denne organisering adskilte sig nok ideologisk fra velgørenhedens foreninger, men i praksis arbejdede de langt henad vejen for de samme sager.

Man har inddelt (1800-tallets) velgørenhed i:

1. Den individuelle velgørenhed (fra person til person).
2. Den organiserede/institutionelle velgørenhed (som ofte foregik i samarbejde med det offentlige f.eks. i form af velgørenhedsselskaber).

Alfred Jørgensen (1939) opdeler yderligere den organiserede velgørenhed i opgaver for staten (kommunen), den stedlige menighed, kirken og de frie foreninger. Desværre, siger han, er der opgaver nok til dem alle. Han anser familien for at stå udenfor filantropien, fordi »blodets bånd er noget for sig«.

1800-tallets organiserede velgørenhed var ganske givet et storbyfænomen, hvor den spillede en altafgørende rolle i forsørgelsessystemet. Velgørenheden i provinsen var langt mindre. Dels var behovet i de store byer større, og dels var afstanden mellem befolkningslagene større, hvorfor der var mere behov for en organiseret indsats (Voss 1975).

Den individuelle velgørenhed er svær at registrere, men fremgår til tider af private husholdningsregnskaber. Visse personer var kendte for godgørenhed og blev opsøgt af folk i nød. Arbejdsgivere og godsejere hjalp deres ansatte. En særlig form for privat godgørenhed var de mange indsamlinger til familier, der var ramt af ulykker. Den fandt sted ved sammenkomster og festligheder eller ude på arbejdspladserne. Eller en kreds af borgere satte en annonce i avisen og opfordrede til at støtte sådanne indsamlinger. Endelig har der gennem tiderne været enkeltpersoner, som har påtaget sig filantropisk virksomhed (se fodnote 2).

Velgørenheden omkring århundredeskiftet satte ind på flere områder. Dels for at afbøde nød og yde omsorg (velgørenhedsselskaber, asyler, pleje og bespisning). Dels i form af hjælp til selvhjælp (foreninger, legater og stiftelser, som hjalp sine egne og sørgede for, at folk, der havde haft bedre muligheder, så nogenlunde kunne opretholde det sociale niveau. Man taler om de »paures honteux« (hæderlige fattige), som væger sig ved at søge fattighjælp, og som havde behov for særlig hjælp. Men hjælp-til-selvhjælpsprincippet lå også til grund for byggeriet af bedre arbejderboliger, de første

kolonihaver m.v.). Endelig tog en del af velgørenheden også sigte på at opdrage og missionere (arbejdsstuerne for skolebørn, som var en forløber for fritidshjemmene, søndagsskolerne, indkøbscentralerne – altsammen for at udbrede den gode borgerlige moral til bekæmpelse af arbejderens uansvarlighed men også for at indgive mennesker troen på egne kræfter).

Middelklasseborgerne, som ofte var inspireret af hovedstadens elite og folk af rang og stand (deriblandt kongehuset), så det som sin pligt at gøre noget ved den elendighed, der udspilede sig for øjnene af dem. Man mente, at »det er menneskene medfødt at være hinanden behjælpelige«, og at man i kraft af en privilegeret stilling i samfundet har pligt til at hjælpe de dårligere stillede – det såkaldte nobless oblige-ideal. (Fang 1991). Man kunne enten give et bidrag til understøttelsesforeningen, hvor man så kunne henvise tiggere og trængende. Og /eller man kunne melde sig som frivillig besøger/undersøger, d.v.s. man besøgte de fattige og undersøgte deres forhold.

Man gik ind for kontrol, tvang og forståelse. Væsentligt var det, at velgørenheden selv skulle gå ud og se på forholdene uden at udvise »svage nerver«, og man skulle forstå, at »klaver« ikke var normen hos arbejderklassen. Desuden skulle man være kærlig og menneskelig. Meningen (med denne såkaldte bourgeois-socialisme) var ikke at ændre samfundet men at afhjælpe nøden (Lützen 1996).

Blandt velgørenhedens initiativtagere ses såvel socialprogressive intentioner (at staten burde gøre en indsats) som social-konservative mål (at indsatsen burde forblive på privat initiativ). Men fælles var indstillingen, at samfundet havde pligt til at sørge for sine svage.

Var dette en imitation af aristokratiets moralkodex – og en stræben efter at legitimere borgerskabets opadstigende sol på den politiske himmel, spørger Tinne Vammen i sin analyse af århundredeskiftets filantropi-bevægelse (Vammen 1994). Og hendes spørgsmål er typiske for vore dages ofte kritiske og mistroiske bedømmelse af datidens (og vore dages) velgørenhed. Der sættes spørgsmålstejn ved motiverne og ved uegennyttens.

Kritik af filantropien

Den private indsats på fattigforsorgens område blev tidligt udsat for kritik, og følgende citat fra K.K. Steinckes »Almisse eller rettigheder« fra 1912 er et typisk udtryk herfor:

»Denne hær af sammenslutninger, som tilmed er uden samarbejde. De enkelte foreninger konkurrerer tværtimod hinanden ned og udfolder i det hele en febrilitet og en iver, der næsten overstiger de fleste af medarbejdernes mangel på kendskab til den befolkning, de ønsker at hjælpe, og til den lovgivning, hvis huller man mener at ville udfylde og enhver velmenende dame er uden videre sagkyndig i principperne for forsørgelse«.

Denne holdning genfinder vi til dels i en analyse af KFUK 1883-1940. Her tolker Hilde Rømer Christensen (1995) velgørenheden i form af julefester, udflugter, sommerlejre m.v. som positiv, men også som et kultursammenstød. Og hun kritiserer KFUK for ikke at se de klasse-mæssige uligheder som et samfundsmæssigt anliggende, men derimod som en udfordring for den enkelte. Hilde Rømer Christensen skriver, at »KFUK løste samfundets problemer på et symbolsk næsten karnevalistisk plan, ved for en dag eller en aften at vende op og ned på tingene: at gøre den fattige gamle eller det fattige barn til centrum, til Jeppe i Baronens seng« (s. 169). De strukturelle løsninger

eller refleksioner overlod KFUK (ifølge HRC) mere eller mindre bevidst til et helt andet kredsløb – det socialpolitiske, som bl.a. blev initieret af kvindesagsorganisationerne og af Socialdemokratiet. I det perspektiv kunne KFUKs sociale arbejde tendere til social konservatisme, når det ikke var ledsaget af mere langsigtede overvejelser. HCR mener desuden, at organisationen KFUKs mål var at overleve, og det kunne den ikke ved at overflødigøre sig selv.

På et område manifesterede KFUK sig dog som »protestmaskine« – og det var i seksualdebatten, hvor man protesterede mod abort, ikke-ægteskabelige forhold og seksualoplysning.

Organisationen gik ind i kvindekampen på en jordbunden og meget praktisk måde ved at yde en stor indsats i det forebyggende og omsorgsgivende sociale arbejde for unge kvinder. En indsats, som stadig eksisterer, selvom KFUKs rolle som kvindesagsorganisation forlængst er udpillet.

Man har også rejst kritik af velgørenhedens opdragende og kontrollerende funktion. Et eksempel kan hentes i Østerbro Husholdningsforening's indkøbscentral oprettet i tilknytning Lægeforeningens boliger på Østerbro. Foreningen var ment som en opdragende foranstaltning, og mellem de borgerlige filantroper på den ene side og beboerne på den anden kan konstateres konflikter mellem nytte og behag, som rækker langt videre end varenes pris og varesortimentets sammensætning. En af de måder, dette afspejler sig på, er i hvad der blev anset for at »være rimeligt og tilstrækkeligt« for en arbejderfamilie. Det at være konsument indebar forskellige prioriteringsmuligheder, hvilket – ifølge filantroperne – kunne afstedkomme en extravagance, der slet ikke passede for en arbejderfamilie (Lykke L. Pedersen 1995).

Den del af kritikken, som handler om kontrol, indblanden i andre menneskers liv, kultursammenstød og om opdragelse til andre (»bedre«) normer, giver umiddelbart associationer til vore dages fortolkninger af og holdninger til, hvad der er passende for folk, der får bistandshjælp. (Økonomisk) hjælp og kontrol er tilsyneladende

uløseligt forbundne. Hjælperen har åbenbart altid tilegnet sig det privilegium »at vide bedst«.

Princippet om »menneske til menneske«

Når man kritiserer velgørenheden for ikke at inddrage politiske og langsigtede overvejelser, for at være uprofessionel og uden helhedssyn, er der givet noget om snakken. Måske er det alvorligste kritikpunkt filantropiens manglende evne til at yde en samlet indsats – og denne opgave var det så staten påtog sig. På den anden side har de frivillige organisationer været stærke pådrivere i opbygningen af velfærdsstatens mere »hele« socialpolitik.

Men filantropien byggede på en forudsætning, som gav den en positiv fordel: det direkte kendskab til sociale nødtilstande, som man fik gennem deltagelse i det frivillige arbejde, og som man ellers ville have været afskåret fra i kraft af baggrund og sociale miljø. »Virksomheden fungerede som en slags anskuelsesundervisning i tidens nød og fattigdom«, siger Hilde Rømer Christensen om KFUKs sociale arbejde.

Filantropien er i sit væsen mere praktisk handlende end overordnet filosofisk. Og filantropien drejer sig om mennesker, der virker overfor mennesker – det gælder om at gøre egne erfaringer og at gøre dem med kritik, forklarer Alfred Jørgensen (1939), og han tager afstand fra sentimentalitet, »der over vel for sin egen skyld«.

Den tidlige Settlements-bevægelse byggede hele sin organisation op på dette princip: at se fattigdommen ved selvsyn og at handle derud fra (se fodnote 3). For Kristeligt Studenter Settlement på Vesterbro, oprettet i 1911, var ideen brobygning mellem klasserne for at medarbejdernes (ofte frivillige akademikere) indsigt og forståelse for de sociale problemer kunne forplante sig til samfundets institutioner. Meningen var, at man ikke skulle kunne arbejde i Settlementet uden at reflektere over samfundsforholdene, og at man »tvinges til at tage stilling«.

Og målet var opbygning af fællesskabsfølelse som basis for handling. »Opgaven er ikke at udslutte den enkelte, men at gennemtrænge ham med fællesskabet. ... vi arbejder på at hæve fællesskabet op fra frasens til livets virkelighedsplan, vi må blive hinandens medmennesker«, skriver Otto Krabbe, som i en menneskealder var forstander for Vesterbro-institutionen (kilde: Kristeligt Studenter Settlement, Årsskrifter 1979 og 1980).

Det er dette »menneske-til-menneske princip«, som er en af det offentlige forsorgssystems væsentligste akilleshæle. Det sociale arbejde i dagens Danmark bygger på princippet om rettigheder, tryghed og service til alle – men der er, som det altid har været tilfældet indenfor socialt arbejde, også indbygget et kontrol-system og en transgvurdering, som betyder, at »menneske -til-menneske« forholdet ofte har lange udsigter. Da filantropien overlod sine forsorgsopgaver til det offentlige, videregav den også ansvaret for kontrollen af de mennesker, der skal have hjælp. Det betød at velgørenheden blev sat fri – og udviklede sig til den frivillige sociale sektor vi kender i dag. Og alternativet til det offentlige system består netop i, at menneske-til-menneskeprincippet har overlevet i de frivillige organisationer.

3. Den frivillige sektors etablering og udvikling

Det er først med overgangen fra det traditionelle samfund til det moderne samfund, at man kan tale om en frivillig sektor. For det første giver det først mening at skelne mellem en offentlig, en privat-økonomisk og en frivillig sektor, da enevælden og de feudale organiseringsformer opløses og markedsøkonomien udvikles. Hermed opløstes landsbyfællesskabet og lavsvæsenet, så de traditionelle bånd og sociale sikkerhedsnet forsvandt, og det blev muligt at adskille de forskellige livssfærer (Klausen 1995).

For det andet giver det kun mening at tale om frivilligt arbejde i et samfund, hvor den enkelte kan vælge og fravælge at udføre visse former for arbejde, som udføres uden betaling. Det var ikke tilfældet med den form for gensidigt arbejde og hjælp, der fandtes i det før-industrielle samfund, som den enkelte var socialt forpligtet til gøre. Behovet for frivilligt arbejde opstod altså først, da traditioner for samarbejde og fællesskab i det feudale samfund aftog og lavenes magt blev mindre (Ibsen 1992).

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

Kimmen til foreningerne og den frivillige sektor i Danmark blev lagt i slutningen af 1700-tallet, da en række foreningslignende sammenslutninger – selskaber og klubber – opstod, men det var først efter grundlovens vedtagelse i 1849, som sikrede de borgerlige frihedsrettigheder, at foreningen for alvor brød igennem som organisationsprincip på næsten alle samfundsanliggender: Politiske

partiforeninger, interesseorganisationer (godsejerforeninger, håndværker- og handelsforeninger, svendeforeninger, husmandsforeninger, m.v.), fagforeninger, økonomiske foreninger (sognespækasser, brugsforeninger, sygekasser, m.v.), velgørende/filantropiske foreninger for skydning og gymnastik samt de store folkelige og kirkelige bevægelser (grundtvigianismen og Indre Mission) (Clemmensen 1987).

I en gennemgang af de folkelige bevægelser i Skandinavien og deres betydning for den frivillige sektor fremhæver Klausen og Selle (1996) fem store områder: bondebevægelsen, arbejderbevægelsen, missionsbevægelsen, afholdsbevægelsen og den folkelige idræt. Spørgsmålet er dog, om denne opdeling giver et dækkende billede af den frivillige sektor.

Nedenfor vil de forskellige »sager« eller organisationsområder på det sociale område og fritidsområdet blive beskrevet hver for sig. Det skyldes dels, at det er den måde historien i forvejen er beskrevet på, og dels af det ikke umiddelbart har været muligt, at finde indlysende fælles udviklingstræk ved de forskellige sager og områder.

Det sociale område

I slutningen af 1700-tallet opstod de første private, velgørende selskaber på det sociale område (ofte på initiativ af kongehuset), og efter grundloven i 1849 tog dannelsen af foreninger med et socialt og velgørende sigte fart. Det er karakteristisk, at foreningernes formål ligger tæt op ad samfundsforholdene og tidens aktuelle behov.

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

Op til 1960, hvor velfærdsstatens lovgivning blev konsolideret, opstod især interesseorganisationer som f.eks. pensionistforeninger og de første sygdoms-handikaporganisationer.

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

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

Ca. 10 pct. af de lokale foreninger og knapt 20 pct. af landsorganisationerne har overlevet fra perioden før 1920, mens omkring 1/3 af alle frivillige foreninger og organisationer er dannet igennem 1980'erne og 1990'erne (Ibsen 1995. Habermann 1995). Selvom vi ikke ved, hvor mange organisationer, der er nedlagt, er det sandsynligt, at der inden for de sidste 10-15 år er sket en stigning i antallet af foreninger (Anker 1995).

I det følgende skal vi kort præsentere de mange forskellige »sager«, som gennem de seneste 150 år især har præget den frivillige sektor på det sociale område. Sagerne er karakteriseret ved hver sin markante historie, og bliver derfor fremstillet hver for sig. Vi har ikke fundet dokumentation for, at

der i særlig grad blev samarbejdet på tværs, hvilket følgende K.K. Steincke-citat synes at bekræfte. Han skriver i sin bog »Almisse eller Rettigheder« fra 1912 om ».. *denne hær af sammenslutninger, som til med er uden samarbejde. De enkelte foreninger konkurrerer tværtimod hinanden ned...*«. Først med oprettelsen af Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde i 1983 blev der taget et skridt i retning af at samarbejde/dialog på tværs af interesser til fordel for den fælles sag: at synliggøre det frivillige sociale arbejde.

De fleste af »sagerne« fra 1800-tallet har overlevet op til vor tid og har udviklet sig til stærke landsdækkende interesseorganisationer – mest iøjefaldende er vel handicaporganisationernes politiske arbejde. Kun den del af velgørenheden, som gik ud på direkte forsørgelse (de såkaldte understøttelsesforeninger, hjælpekasser og forskellige forsikringsordninger) er blevet totalt overdraget til en offentlig indsats. Dog findes der endnu i dag private foreninger, fonde og legater, som uddeler materiel hjælp – mad, tøj og penge – til folk i nød som et supplement til den offentlige hjælp (se fodnote 4).

Hjælp til de fattige og værdigt trængende

Den del af velgørenheden, der omhandlede den fundamentale fattigdomsbekæmpelse, tog staten som nævnt for alvor fat på i omkring år 1900. Derefter kunne de frivillige organisationer i højere grad koncentrere sig om særlige sager. Men så længe fattighjælpen medførte tab af borgerlige rettigheder (en bestemmelse der først blev endeligt ophævet i 1960) betød den private hjælp, at man undgik de frygtede og diskriminerende følgevirkninger af offentlig forsørgelse.

Udover boliger havde folk brug for mad, klæder og brændsel. I 1845 oprettedes en Bespisningskomitee, og på fabrikker opstod der hjælpekasser for syge og gamle, hvortil fabriksejerne gav tilskud. Dertil kom adskillige understøttelsesforeninger og -selskaber, som af private indsamlede midler og efter særlige kriterier gjorde deres for at afhjælpe nøden. Medarbejderne besøgte hjemmene for ved selvsyn at skønne, hvilken hjælp der var behov for. Det var spredte initiativer, som forsøgte at udfylde de huller, som den offentlige fattighjælp og de fattiges kasse (som ikke fungerede) efterlod. Det er anslået, at 25% af københavnernes i 1867 på den ene eller den anden måde var afhængige af det offentlige fattigvæsen (Schultz 1994).

I adskillige år uddelte den organiserede velgørenhed langt større beløb end det offentlige fattigvæsen. Folk var åbenbart mere gavmilde, når det gjaldt støtte til den privat-organiserede velgørenhed, end når den offentligt organiserede fattig-kasse samlede ind. I 1860'erne og 70'erne nåede den organiserede velgørenhed et højdepunkt såvel i omfang som i egen selvforståelse, og de mange velgørende foreninger begyndte at se sig selv som en samlet filantropi-bevægelse (Krogh 1994). I 1874 bliver de københavnske understøttelsesselskaber sammenlagt til en forening, hvortil alle kunne henvise tiggere og trængende. Foreningen havde godt 400 medarbejdere, hvoraf de fleste var frivillige.

Dette træk betød, at sognepræsterne mistede indflydelse på velgørenheden (via kirkebøsserne), og som et kirkeligt modtræk til den borgerlige filantropi intensiverede Indre Mission sin mission i arbejderkvartererne, som en »kærlighedsgerning« og et »værn mod den syndefulde by«.

Omkring 1910 indgik København Understøttelsesselskabet, Hjælpekasserne (fattigkasserne) og den offentlige forsørgelse et tæt samarbejde – bl.a. for at undgå dobbeltforsørgelse – og fra 1933 blev forsørgelse stort set en offentlig opgave.

Missionen

I sidste halvdel af 1800-tallet opstod en lang række organisationer med tilknytning til kirken: Diakonissestiftelsen (1863) og Diakonissehuset (1900), KFUM og K (1878 og 1883), som senere udskilte deres sociale arbejde i en særlig organisation, Missionen blandt hjemløse (1893), De samvirkende Menighedsplejer (1902), Betania-foreningen (1907), Metodistkirkens Hjælpearbejde (1910), Kristeligt Studenter Settlement (1911) og Kirkens Korshær (1912) for blot at nævne nogle stykker (se fodnote 5).

Den kristne filantropi og missionsbevægelse satte som sagt især ind overfor tilflytterne i Københavns arbejderkvarterer på Vesterbro, Nørrebro og Adelgadekvarteret, og søndagsskolerne holdt deres indtog i bybilledet. De var gratis, her var varme og var man heldig, blev der serveret the og boller. Endelig trak den årlige juletræsfest og sommerudflugterne mange børn til.

I Københavns arbejderkvarterer var Indre Missions arbejde dominerende. Her var grundtvigianerne langt mindre aktive. Det omfattende sociale arbejde betød en del i disse kvarterer, hvor det havde stor betydning at holde sig fri af den foragtede offentlige fattighjælp og de deraf følgende retsvirkninger. *»Vi tog sulten, fordi, som min far sagde, ellers tabte han sin valgret til kommunevalget. Der var mange dage, hvor vi ikke fik mad.«* (citater fra arbejdererindringer) (se fodnote 6).

Også i Århus gik Indre Mission stærkt ind i bl.a. bekæmpelsen af prostitution. Missionærerne, som var frivillige, gik ud i gaderne og søgte ved direkte henvendelse til kunderne at få dem til at undlade deres besøg i bordellerne. Denne bevægelse blev i 1886 organiseret i Midnatsmissionerne (Hansen 1975).

Mange af de midler, som blev indsamlet blandt borgerskabet, i kirkerne og i søndagsskolerne, gik dog til Ydre Mission, hvis formål bl.a. var (og er) at »tage del i den kristne kirkes sendelse til alle jordens folk ved forkyndelse af evangeliet« (Det Danske Missionselskab oprettet 1821) (se fodnote 7).

Der kan ikke være tvivl om, at det kirkelige sociale arbejde gennem tiderne har udgjort en vigtig kerne i den frivillige indsats på det sociale område. At hjælpe sin næste, har været og er stadig grundsubstansen og drivkraften. Det er især organisationerne med rødder i Indre Mission, som har gjort sig gældende, men også andre trossamfund viser ansigt, f.eks. Metodistkirken, Syvendedags Adventisterne og Baptisterne. Frelsens Hær kom til Danmark fra England i 1887, Mosaisk Trossamfunds hjælpetjeneste har eksisteret siden 1600-tallet, medens det katolske menighedarbejde og Caritas først kom i gang lige efter 2. verdenskrig. Måske som et modtræk til al denne kirkelige aktivitet stiftes Arbejdernes Samaritterforbund i 1907.

Den dag i dag er det fortsat de humanitære og kristelige organisationer, som varetager omsorgen for de allerfattigste og de udstødte grupper. Gennem tiden har de desuden været store bygherrer for institutionsbyggeri, og det store kirkelige hjælpearbejde har op gennem vort århundrede eksisteret sideløbende med, at velfærdsstaten har øget sin indsats.

Børnesagen – den opdragende og omsorgsgivende

Det 20. århundrede er blevet kaldt barnets århundrede. *Børnesagen*, som er en blanding af filantropiske indsatser, pædagogiske bestræbelser og politisk arbejde, har arbejdet hårdt for at skaffe bedre vilkår for børn og deres forældre.

Historien handler om ugifte mødre, materiel nød, barnemord, skam og sociale fordomme, om børns retsstilling, om Danmarks ungdom og idræt som folkeopdrager, om at nedbringe børnedødeligheden, om ægteskabets hellighed og – ikke mindst – om at give børnene en god start på livet og nogle sunde interesser.

Haldor Hald fremhævede i 1951 »børneforsorgens brogethed«, og ser det som en fordel, »at så mange forskelligartede kræfter kan finde sammen til samlet anstrengelse for at løse opgaverne« (Socialpolitisk Forening 1952).

Børnesagen spænder stadig vidt og er så mangfoldig, at den såvel i sin forankring og sit indhold kan siges at nedbryde de ellers så traditionelle grænser mellem socialt arbejde og folkeoplysning (se senere om idébestemt børne- og ungdomsarbejde samt ungdomsklubber).

En beskyttet barndom med opfyldelse af behovene for mad, varme, tryghed og skolegang er ikke alene alle børns ret men en forudsætning for, at de kan vokse op til nyttige samfundsborgere. Derfor satte filantropien meget ind på børnesagen – man anslår børnesagen i 1903 udgjorde mindst 35% af den københavnske filantropi målt i omsætning (Løkke 1994). Utallige foreninger, selskaber og enkeltpersoner arbejdede for børnesagen. Til tider i konkurrence med hinanden, men ofte fandt utraditionelle samarbejder sted (se fodnote 8).

Børnesagen er stærkt beslægtet med de enlige mødres sag – de ugifte og enkerne – som langt op i vort århundrede havde meget dårlige vilkår til at forsørge deres børn.

Middelalderinstitutionernes skuffer til hittebørnene var måske ikke den værst tænkelige løsning. Der blev i hvert tilfælde taget hånd om børnene. På Chr. d. 4.'s tid blev der oprettet børnehuse, og i 1700-tallet startede for alvor institutionsbyggeriet i form af børneopfostringshuse eller filantropier og plejestiftelser. F.eks. Den Kongelige Fødselsstiftelse, som skulle forebygge barnefødsel i dølgmaal og barnemord, som »drage Guds Vrede og Straf over Lande og Riger« (Løkke 1994). Målet var at få børnene ud af fattiggårdene og arbejdsanstalterne, hvor de var i selskab med kriminelle.

Asylbevægelsen opstod i Danmark i starten af 1800-tallet på initiativ af kongehuset og stærkt inspireret af lignende initiativer i Storbritannien. Man kan altså ikke forbinde bevægelsens start med industrialismens gennembrud, som i Danmark først kom fra og med århundredets midte. (Vammen 1995). Asylbevægelsen må derimod ses som en reaktion på, at hverken stat eller kommuner efter statsbankerotten formåede at omsætte paragrafferne i enevældens humane socialreform fra 1790'erne til virkelighed. Bevægelsen stod for en lang række *institutioner*: Asyler (vore dages børnehaver), anstalter, skoler, opfostringshuse, arbejdsstuer (vore dages fritidsklubber) m.v. Indtil begyndelsen af 1900-tallet blev midlerne til driften udelukkende skaffet ved private indsamlinger. Herefter forlangte staten mere kontrol med asyler og børnehjem, og med kontrollen fulgte offentlige tilskud. Børneloven fra 1905 om anbringelse af børn uden for hjemmet bestemte, at børnehjem skulle have statsanerkendelse for at modtage børn, og denne bestemmelse førte til en »ikke ringe højnelse af hele børnehjemmets niveau«, og i 1919 kom Lov om tilskud til fremme af forebyggende Børneforsorg. Samme år fandtes der børnehjem spredt over hele landet. De var så godt som alle

private foretagender, rejst og opretholdt af mindre kredse eller en enkelt velgører. Kun få eksisterede udelukkende ved egne midler, en del fik støtte fra staten, og de fleste fik indirekte støtte fra kommune eller amt. Man anslår, at ca. 60 børnehjem var statsanerkendte i 1919 og modtog offentlige tilskud, hvortil kom betaling fra børnenes forsørger (Salmonsens Leksikon 1919).

I starten af 1900-tallet fik asylbevægelsen nyt blod med den voksende pædagogiske interesse, som bl.a. søstrene Wulff, der arbejdede ud fra Frøbels ideer, førte ind i debatten. De blev pionerer på børnehveområdet og fik støtte i grundtvigianske kredse. Dette førte til oprettelse af såkaldte folkebørnehaver i København. Samtidig blev de første fritidsklubber oprettet.

Oprettelsen af institutioner for børn steg i øvrigt støt efter 1919, hvor der blev skabt bedre mulighed for offentlige tilskud. Men hovedparten af institutionerne var stadig private, og i midten af 1950'erne var der f.eks. i Københavns kommune mere end tre gange så mange private institutioner (vuggestuer, børnehaver og fritidshjem) end kommunale. De offentlige driftstilskud i hele landet beløb sig på dette tidspunkt til ca. fem millioner kroner (Ahlberg 1966).

Der blev ligeledes strammet op om kontrollen med *plejehjemmene* for børn. En del plejemødre (de såkaldte englemagere) havde ret hurtigt ladet børnene dø for at kunne modtage nye børn og nye betalinger. Dette var noget man tidligt var opmærksom på, og »Foreningen af 1837 til forsømte børns frelse« arbejdede for et grundigt tilsyn med plejehjemmene. En anden forening var Premieselskabet for plejemødre, stiftet i 1861, som arbejdede både for at forbedre forholdene i plejehjemmene og for at forbedre fædres bidragspligt til uægte børn. Datidens børnesag skulle dog hele tiden afpasse indsatsen efter at forbedringerne for børn og mødre ikke kom til at tjene usædelighed og letsind eller kom til at rukke ved ægteskabet som institution.

I 1894 blev der dannet en fællesorganisation Sammenslutningen af de danske Plejehjemsforeninger for Børn og Unge, som stadig eksisterer under navnet Familieplejen i Danmark (Social Vejviser 1990 og 1994).

Børnenes *sundhed* blev der også taget vare på. Julemærkehjemmene er et typisk eksempel på en privat indsats på dette område (se fodnote 9). Fra slutningen af 1800-tallet oprettedes både i København og i Århus kvindehjem for prostituerede. Senere kom opholdssteder for enlige kvinder med børn – de såkaldte mødre hjem.

I 1937 kom lov om bekæmpelse af spædbarnsdød, som indførte sundhedsplejerskeordningen, og i 1939 kom Mødrehjælpsloven. I løbet af krigen 1940-45 blev udgifterne til Mødrehjælpsinstitutionen mere end femdoblet, bl.a. fordi mange nye mødre- og svangrehjem blev åbnet.

Fra begyndelsen af 1930'erne intensiveredes *den politiske kamp* på børneområdet. Befolkningskommissionen, som blev nedsat p.g.a. et dalende fødselstal, beskæftigede sig indgående med befolkningens levevilkår – bl.a. boligspørgsmålet (se tidligere). Man tog også fat på forbedringer af moderens stilling ved svangerskab og fødsel, og ugifte mødre indtog en særlig stilling i kommissionens arbejde.

Den politiske kamp stod i høj grad om børnenes retsstilling. Mange gode kræfter var involveret i Børnesagen, bl.a. Dansk Kvindesamfund, men det tog sin tid at gennemføre de lovmæssige forbedringer og reformer, bl.a. barnets ret til navn og arv efter faderen. De velgørende foreninger og

de kvindelige politikere arbejdede hånd i hånd, men først i 1937 kom Lov om børns retsstilling, som medførte at uægte børn fik ret til navn og arv efter faderen. Dette spørgsmål var så kontroversielt, at Dansk Kvindesamfund, som havde arbejdet med spørgsmålet i årevis, blev splittet. Og det blev fra mange sider fremhævet, at barnets ret skulle skaffes via lovgivning snarere end ved barmhjertighed i form af velgørenhed (Rimmen Nielsen 1995).

Børnesagen er stadig levende. Godt hver femte af de frivillige organisationer på det sociale område arbejder i dag for børn og familiers velfærd, og ca. en tredjedel af daginstitutionerne er private (Social Vejviser 1994).

Boligsagen

I midten af 1850'erne var der to holdninger til fattigdommen. Enten var de fattige selv skyld i deres situation, og derfor kunne der ikke gøres noget ved problemet. Eller også mente man, at problemet skulle løses ved forebyggende initiativer som f.eks. bedre boliger og sygekasser, forsikringsordninger m.v.

I København øgedes befolkningstallet kraftigt fra 1840 og frem. Overbefolkningen skabte sammen med de ringe hygiejneforhold en dårlig sundhedstilstand og spædbarnsdødeligheden var stor. Ved århundredets slutning blev der bygget en del spekulationsbyggeri – ofte dårlige arbejderboliger i de såkaldte brokvarterer, som stadig er præget af slumproblemet.

Filantropien forsøgte i nogen grad at afhjælpe boligproblemet. Lægeforeningens boliger på Østerbro og De Classenske boliger på Frederiksberg er eksempler på, hvorledes stiftelser og kredse af interesserede borgere forsøgte at forbedre boligforholdene som en forebyggende foranstaltning mod fattigdom. En særlig form for hjælp var de såkaldte frihaver, hvor folk fik tildelt et stykke jord for at dyrke egne grøntsager (se fodnote 10).

I 1865 dannede arbejderne på Burmeister og Wain det kooperative »Arbejdernes Byggeforening«, som gav en lille minoritet af de bedst stillede arbejdere mulighed for at forbedre deres boligforhold (Arkitektskolen 1971).

Efter første verdenskrig blev bolignøden især i byerne så påtrængende, at staten og kommunerne måtte tage affære. Det private initiativ, som hidtil havde varetaget boligforsyningen, slog ikke længere til. Man skønnede, at der i Danmark i midten af trediverne boede 20.000-25.000 familier med 80-90.000 børn i overbefolkede, dårlige lejligheder, d.v.s. med mere end to personer pr. værelse. Boligloven i 1938 fastlagde derfor, at der skulle ydes omfattende statslån til boligbyggeri, og boligsagen samles efterhånden i de almennyttige boligselskaber (se fodnote 11).

Samtidig med at der blev ydet statstilskud til socialt boligbyggeri, gik kommunerne ind som bygherrer for at få boliger nok. Boligpolitikken udviklede sig efterhånden til at blive et spørgsmål om fordelingen af produktionen mellem det private og det almennyttige byggeri (Arkitektskolen 1971).

I slutningen af 40'erne var bolignøden stadig voldsom, og efter krigen satte debatten om boligproblemerne for alvor ind. Boligbyggeri og byplanlægning bliver en del af den offentlige kulturdebat – som ikke »blot er et spørgsmål om huse, men om mennesker« (Langkilde 1952) (se fodnote 12).

Endnu 100 år efter at Lægeforeningens boliger var blevet bygget, blev boligproblemet anset for at være »ondets rod«. Forstander Otto Krabbe på Settlementet på Vesterbro var i 1950'erne initiativtager til at oprette Vesterbro BoligAktion, som arbejdede for saneringer og anbefalede arbejderne at flytte ud til forstæderne, hvor der var mere lys og luft og mere socialt boligbyggeri eller mulighed for selvbyggeri. Settlementet er i øvrigt en af de mange organisationer, som i tiden efter besættelsen byggede sommerkolonier rundt om ved Danmarks kyster (Kristeligt Studenter Settlementets Årsskrift 1980).

I 1971 skrev en gruppe arkitektstuderende i en analyse af den aktuelle boligsituation: »selvom arbejderne i dag gennemsnitlig bor bedre end for 30 år siden, er hans bolig alligevel gennemsnitlig ringere i forhold til samfundets materielle niveau i almindelighed og i forhold til de økonomisk bedst stillede klassers i særdeleshed« (Arkitektskolen 1971).

I løbet af 70'erne og 80'erne blev der gennemført en del forsøgsprojekter (det såkaldte »miljøarbejde«) fortrinsvis i områder med almennyttige boliger (Adamsen og Fisker 1986). Disse initiativer er i 90'erne blevet fulgt op af regeringens byudvalgsarbejde (det såkaldte »bolig-sociale arbejde«), som nu også satser på at inddrage de lokale frivillige foreninger. Den frivillige indsats i de lokale bestyrelser for boligforeningerne er stadig af betydeligt omfang.

Handikapsagen

»På Rahbæks Allé blev Ferdinand Meldahls åndssvageanstalt til 70 elever opført 1859/60. Den var et stort fremskridt inden for åndssvageforsorgen. Midlerne var tilvejebragt ved privat godgørelse« (Citater fra »København før og nu«, Bramsen og Fogtdal 1991). Dette eksempel fra Københavns historie viser, hvorledes der ved hjælp af en stor filantropisk indsats blev skaffet midler til at bygge og drive institutioner for handikappede, og de første spæde skridt mod en særforborg blev taget.

Allerede i 1807 oprettede staten et døvstuminstitut. Senere fulgte adskillige institutioner for blinde og åndssvage, som i første omgang ikke blev overtaget af det offentlige men fik statstilskud. I 1872 stiftedes »Samfundet som antager sig vanføre og lemlæstede«, senere Samfundet og hjemmet for vanføre og nu kendt som SAHVA-fonden. Dansk Blindesamfund kom til i 1911.

I 1950'erne og 1960'erne tog oprettelsen af foreninger indenfor sygdom- handicapområdet fart, f.eks. dannedes Evnesvages Vel i 1952 og Landsforeningen SIND og Epileptikerforeningen i 1962. Antallet af sådanne foreninger er stadig i stigning. I perioden 1990-94 var der en tilgang på 23 nystiftede foreninger alene på dette område. Noget kunne tyde på at mange nye specifikke diagnoser indenfor lægevidenskaben også giver nye foreninger (Social Vejviser 1994).

Begrebet »særforborg« blev først indført ved forsorgsloven af 1933. Her blev det fastsat, at staten skulle have ansvaret for og bære de nødvendige udgifter til opdragelse, underhold, forsørgelse, kur og pleje af følgende grupper af personer med særligt alvorlige og oftest varige handikaps: Sindssyge, åndssvage, epileptikere, vanføre, tale-lidende, blinde og døve (Direktoratet for revalidering og forsorg 1969).

Efterhånden blev forsorgen samlet på store anstalter, statshospitaler m.v. udenfor byerne. En praksis der først blev ændret på i 1970'erne og 80'erne, og som medførte integrering af forsorgen i lokalsamfundet – et eksempel er distriktspsykiatrien.

Mange af de private institutioner, som inden 1933 varetog omsorgsforpligtelsen i praksis, fortsatte deres arbejde og forblev selvejende. Ofte blev driften forestået af den pågældende handicapgruppes organisation men selvom det offentlige overtog den totale finansiering af forsorgen, fortsatte de frivillige organiseringer omkring de enkelte handicaps deres arbejde som interesseorganisationer for at forbedre levevilkårene for disse grupper. Allerede i 1934 stiftedes De samvirkende Invalideorganisationer med det formål at gøre en samlet indsats for fysisk og psykisk handicappede. Foreningen er i dag paraplyorganisation for 27 foreninger og varetager en omfattende interessepolitisk virksomhed, som dækker de fleste ministeriers resort-områder.

Afholdssagen

Afholdsbevægelsen i Danmark havde sin storhedstid fra 1870'erne til ca. 1930. Bevægelsen havde stærke organisationer dels med rødder i Indre Mission (Blå Kors blev oprettet i 1895) og dels knyttet til de såkaldte afholdsloger (Goodtemplerordenen blev oprettet i 1889). Danske afholdsselskabers Landsforbund blev stiftet i 1903 med det formål at forene kræfterne i et »enigt og aktivt samarbejde«.

Det fortælles, at missionsfolkene og afholdslogerne ikke var de bedste venner, og der var interne stridigheder og voksende mistillid til logerne, som betragtedes som nye sekter uden den rette religion.

Til afholdsbevægelsen hørte også de såkaldte kaffesøstre, som i København etablerede kaffevogne som alternativer til værtshusene. Restauratørerne var ikke overvældende begejstrede, men der blev solgt mange kopper kaffe. I 1911 kostede en kop varm, stærk kaffe skænket i store kopper 8 øre (Eriksen 1995).

Fra 1900-tallets start blev der oprettet afholdshoteller over hele landet, og der blev agiteret voldsomt for totalt spiritusforbud. Men til trods for 700.000 underskrifter, sendt til Rigsdagen, lykkedes det ikke at gøre Danmark til et afholdsland (fodnote 13). Afholdsbevægelsen fik i Danmark ikke den samme betydning for alkoholpolitikken, som i de tilsvarende bevægelser fik i de øvrige skandinaviske lande.

Afholdsbevægelsens organisationer er også i dag aktive med oplysning og behandling for misbrug. Antallet af organisationer på misbrugsområdet, som også omfatter narkotikamisbrug, er imidlertid for nedadgående (i 1994 var der omkring 20 landsorganisationer). Også medlemstallet er faldende. Det er karakteristisk for dette område, at organisationerne har en meget høj gennemsnitsalder – halvdelen er stiftet før 1910. Dog er nye organisationer på narkoområdet kommet til i 1980'erne. (Social Vejviser 1994)

Også fra offentlig side er der sat ind med behandling mod misbrug. I mange tilfælde er behandlingsfilosofien på de offentlige og de frivillige behandlingssteder overlappende – der er en udbredt konsensus om at stræbe efter at gøre patienten »normalt drikkende«, så han ikke adskiller sig fra andre.

Afholdsbevægelsen er imidlertid et godt eksempel på, at der findes anderledes tænkemåder og metoder i den frivillige sektor. Det gælder f.eks. Anonyme Alkoholikere, som opfatter alkoholisme som en sygdom, der gør patienten anderledes og forskellig fra andre, og ikke forsøger at »normalisere« problemet.

Flygtningesagen og det internationale hjælpearbejde

I dette århundrede har velgørenheden fundet et nyt felt i det internationale hjælpearbejde (Røde Kors blev stiftet i Danmark allerede 1876). Efter 1. verdenskrig blev flygtningeproblemet forsøgt løst ved private indsamlinger (Folkekirkens Nødhjælp blev dannet i 1922), men i 1930'erne og under og efter 2. verdenskrig blev flygtningeproblemet et mere og mere påtrængende problem. Forskellige private hjælpeorganisationer påtog sig at hjælpe hver deres flygtningegruppe. Staten påtog sig at tage sig af de tyske krigsflygtninge i Danmark, og der blev af de frivillige organisationer iværksat et omfattende hjælpearbejde i det krigshærgede Europa (Red Barnet i 1945), og samtidig tog det mellemfolkelige samarbejde fart (Mellemlfolkeligt Samvirke blev oprettet 1944). Dansk Flygtningehjælp blev dog først dannet i 1956 – i forbindelse med Ungarnshjælpen – som en paraplyorganisation for de forskellige private hjælpeorganisationer.

Siden 1960'erne er der opstået mange foreninger, som kæmper for menneskerettigheder og etniske mindretal i Danmark (Amnesty International 1961, Grønlanderforeningen 1967, Indvandrerens Fællesråd 1976, IndSam 1981, Danske Flygtningevenner 1986 m.v.).

Det internationale hjælpearbejde har i efterkrigstiden fået stor statslig støtte, som mere end fordobler de indsamlede midler. Dertil kommer hele den statslige u-landshjælp. De frivillige organisationer på u-landsområdet, som der findes omkring 200 af med et medlemstal på mindst 300.000, betragtes som en spydspids for bistandsarbejdet og for den folkelige opbakning hertil. De indsamler betydelige private midler, udfører oplysningsarbejde og når ofte ud til befolkningsgrupper, som den statslige bistand ikke får kontakt til (Norvig Larsen og Vilby 1989).

Den ny frivillighed

Efter 1968 opstod der mange spontane protest/græsrodsbevægelser, som forsøgte at påvirke beslutningstagerne gennem pression eller ved at påvirke opinionen. 1970'ernes boligbevægelse var præget af kollektive eksperimenterne og husbesættelser. Thy-lejren opstod i 1970 og Christiania blev »grundlagt« i 1971.

I denne bølge opstår også mange lokale beboerforeninger og lokalråd, miljøforeninger, de såkaldte alternative rådgivninger indenfor det sociale område samt mange nye patient- og brugerforeninger.

I 1980'erne »genopstod« filantropien som »frivilligt socialt arbejde«. Dels blev der igen bevidst oprettet institutioner i privat regi (f.eks. Den ny Mødrehjælp, Kvinde Krisecentrene og Joansøstrenes rådgivning), dels blev støtten til frivilligt socialt arbejde intensiveret (Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde blev oprettet i 1983), og endelig opstod i kølvandet på statens forsøgspuljer mange initiativer i frivilligt regi. I 1988 afsatte socialministeren midler specielt til at støtte initiativer på det frivillige sociale område (PUF-puljen).

Det er nu i høj grad selvhjælps-filosofien, som dominerer i form af selvhjælpsgrupper, der siden deres start i 1986 (på initiativ af Sdr. Bjert Husholdningsforening) snart findes overalt i landet. Et andet eksempel på, hvordan selvhjælpsideerne er slået igennem, findes i Landsforeningen spædbarnsdød stiftet i 1992. Til trods for den store offentlige indsats i forebyggelsen af spædbarnsdød er der helt åbenbart brug for en forening, der kan støtte de forældre og pårørende, som er blevet ramt af et sådant dødsfald. Også det mere traditionelle hjælpearbejde fik en

opblomstring, da det viste sig, at bistandslovens intentioner om at løse alle sociale problemer ikke holdt stik.

Dertil kommer en ny organisationstype, »organisationshybrider«, der kan ses som et barn af statens iver efter at støtte nye frivillige indsatser og lokale græsrodsinitiativer. På den ene side finansieres disse »hybrider« næsten 100% af det offentlige og indgår i tæt dialog med tilskudsgiveren om hvilke opgaver, organisationen skal påtage sig. På den anden side har hybriderne en bestyrelse, som suverænt har ansvaret for virksomheden. Dog er der sjældent tale om en medlemsforening med en traditionel demokratisk opbygning. Eksempler på denne nye organisationstype er frivillighedcentraler, modelprojekter, ældreprojekter m.v. (Lorentzen et al. 1995, B. Christiansen 1996).

Fritidsområdet

Den frivillige organisering af fritidsaktiviteter er udviklet som et træ, der med årene har fået nye grene, hvoraf de fleste er blevet tykke med forskellige kviste, selvom der selvfølgelig også er grene og kviste, der er gået ud.

Fra begyndelsen af 1860'erne blev de første skytteforeninger dannet, senere i århundredet blev gymnastikken også en del af skyttebevægelsen, og sidst i århundredet fik sporten for alvor sit gennembrud. I dag er idrætsforeningerne den helt dominerende gren i det frivilligt organiserede idrætsliv.

I slutningen af 1800-tallet begyndte den frivilligt organiserede fritidsundervisning at brede sig, men det var først efter den første aftenskolelovs vedtagelse i 1930, at der kom skred i dannelsen af frivillige aftenskoler og ungdomsskoler. I dag foregår al ikke-kompetencegivende voksenundervisning i frivillige/private aftenskoler, mens fritidsundervisningen for unge er overtaget af de kommunale ungdomsskoler.

De første 15 år af 1900-tallet blev kimen til det idébestemte børne- og ungdomsarbejde lagt ved dannelsen af FDF, DUI, DDS og KFUM-spejdere. Disse organisationer er fortsat de dominerende børne- og ungdomsorganisationer.

Under anden verdenskrig opstod ungdomsklubberne i de forskellige former, som fortsat eksisterer: De folkeoplysende klubber, de sociale klubber, ungdomsskoleklubberne og de boligsociale klubber. Med årene er klubberne blevet mere og mere kommunaliseret, selvom omkring halvdelen af klubberne fortsat er formelt frivillige/private.

Den sidste og mest vildtvoksende gren er hobby- og kulturforeningerne – amatørteater, lokall historie, musik, hobbies, m.v. – som der især er kommet mange af siden begyndelsen af 1960'erne.

Nedenfor vil udviklingen for hver af disse grene af den frivillige organisering på fritidsområdet blive beskrevet.

Det idébestemte børne- og ungdomsarbejde

Organiseringen af *børns- og unges fritidsliv* har sin oprindelse i slutningen af 1800-tallet, hvor der i tilknytning til de religiøse hovedretninger i Danmark blev dannet ungdomsforeninger. I 1878 og 1889 blev henholdsvis KFUM og KFUK dannet, og på samme tidspunkt blev de første grundtvigsk prægede ungdomsforeninger stiftet af tidligere højskoleelever, som gerne ville videregive lidt af det, som de havde fået ud af højskoleopholdet. Ungdomsforeningerne dannede i 1903 De danske Ungdomsforeninger, som eksisterede indtil 1964, hvor de blev sammensluttet med De Danske Gymnastikforeninger (Andersen 1993).

Det første ti-år af 1900-tallet opstod en ny form for fritidsaktivitet for først og fremmest drenge, som meget hurtigt bredte sig. Perioden betegnes som »vild« periode, hvor der overalt blev dannet frivillige *kredse*, korps, ungdomsforeninger, m.v. I 1902 blev Frivilligt *Drengesforbund* (FDF) oprettet med det formål at »... forberede vejen for Kristi riges udbredelse blandt drenge ved at bringe dem under kristne mænds påvirkning og udføre en forebyggende, vækkende og bevarende gerning iblandt dem ...«. Ideen var at fange drengenes interesse ved bl.a. idræt, sang og musik samt spejderaktiviteter og at styrke børnenes »åndelige udvikling« gennem bl.a. foredrag og andagter.

I løbet af få år dannedes en række kredse i København og de større provinsbyer, og 10 år senere havde ca. 75 kredse tilsluttet sig forbundet, helt overvejende i de større og mellemstore byer (Frivilligt Pigeforbund blev oprettet i 1951 og sammenlagt med drengesforbundet i 1973) (Trommer 1988. Tjalve og Schmidt 1993).

FDFs succes førte i 1905 til dannelsen af en socialdemokratisk pendant: De Unge Idræt. I tiden omkring århundredeskiftet var »missionen« en af arbejderbevægelsens hovedmodstandere, og socialdemokraterne brød sig ikke om det »religiøse og militaristisk overformynderskab«, som man mente FDF var. Men selvom ideologien afveg fra FDF, var arbejdsmetoderne, organisationsformen og terminologien stort set en kopiering deraf. De første år havde DUI stor succes, men hurtigt faldt medlemstallet igen, og organisationen fik aldrig den samme udbredelse som FDF (Trommer 1988). I dag tager DUI-Leg og Virke især sigte på at skabe væresteder – især i bolig-områderne – med positive fællesskaber for børn, unge og familier. Organisationens havde i 1995 ca. 10.000 medlemmer.

I 1909-10 kom spejderbevægelsen til Danmark. Nye organisationer opstod, og de eksisterende drenge-forbund – FDF og DUI – optog store dele af spejdernes arbejdsmetoder. Den første egentlige spejderpatrulje i Danmark blev oprettet i 1909, i 1910 blev Det Danske Spejderkorps dannet, og i løbet af foråret 1911 skød det op med spejdertropper over hele landet. Hen på foråret var 114 tropper indregistreret under korpset (dertil kom et ukendt antal patruljer samt tropper der ikke blev indmeldt i korpset), og man anslog at der var ca. 5.000 spejdere. Mange af troppene tabte dog hurtigt gejsten igen, og snart var man nede på 60 - 70 tropper og ca. 1500 spejdere, som man holdt sig på de første år. Spejderideen tog oprindeligt kun sigte på drengene, men allerede i 1910 tog nogle piger sagen i egen hånd. Pigespejderarbejdet blev dog ikke en succes de første år, hvor medlemstallet ikke kom over 100 piger (Trommer 1990).

I 1910 blev spejderarbejdet også taget op i KFUM, og i 1911 dannedes KFUM-spejderkorps, der en kort periode var medlem af Det Danske Spejderkorps. Korpsets centrale formål har altid været at lade børn og unge møde det kristne evangelium. I begyndelsen af 1970'erne begyndte flere af spejdergrupperne at optage piger (Harthøj 1985, 1990). I midten af 1990'erne havde FDF ca. 35.000 medlemmer, DDS ca. 35.000 medlemmer, KFUM-spejderne ca. 33.000 medlemmer og KFUK-

Spejderne ca. 14.000 medlemmer. Endvidere findes flere mindre spejderkorps og børne- og ungdomsforbund.

I 1940 blev de idébetonede ungdomsorganisationer samlet i Dansk Ungdomssamvirke med formålet »... at politisere ungdommen ... således at ansvarsfølelsen vækkes ...«, som Hal Koch, Ungdomssamvirkets første formand, formulerede det. Samvirket blev dannet få måneder efter besættelsen af Danmark og tog tydeligt sigte på at samle alle kræfter mod besættelsesmagten. I 1946 blev organisationen afløst af Ungdomsorganisationernes Fællesråd, og i 1951 skiftede organisationen navn til Dansk Ungdoms Fællesråd med det formål at »... varetage dansk ungdoms interesser og styrke sammenholdet og den indbyrdes forståelse blandt ungdommen« (Arskog 1981). I dag har Dansk Ungdoms Fællesråd knap 90 medlemsorganisationer. Foruden spejderkorpsene og børne- og ungdomsforbundene omfatter DUF de politiske ungdomsorganisationer, kirkelige ungdomsorganisationer, elev- og studenterorganisationer, faglige ungdoms-organisationer, kulturorganisationer, internationale ungdomsorganisationer samt ungdomsorganisationer af sociale bevægelser (eks. Afholdes Ungdommens Fællesråd, Dansk Blindesamfunds Ungdom og Ungdommens Røde Kors).

Klubberne

I 1920'erne blev de første fritids- og ungdomsklubber oprettet på privat initiativ, men det var først under besættelsen, at der for alvor kom skred i udviklingen. I begyndelsen af 1940'erne opstod forskellige typer af klubber, som man fortsat skelner mellem. På initiativ fra Danske Kvinders Samfundstjeneste og Dansk Ungdomssamvirke oprettedes i 1940 og 1941 en række klubber, som især havde et kulturelt og politisk sigte, og som fungerede ved frivillig arbejdskraft og uden offentlig støtte. I 1942 startede det, vi i dag benævner som de sociale klubber, d.v.s. klubber som benyttede fritidshjemmenes lokaler om aftenen, hvor sigtet var mere socialt, med lønnede og uddannede medarbejdere og med støtte fra kommunen. Lige efter krigen dannedes de første ungdomsklubber i tilknytning til boligselskaberne. Endelig startede de såkaldt »lukkede ungdomsklubber« for ungdomsskolens elever også i denne periode (Klewe 1983. Lindboe 1984, 1992). På klubområdet ses tydeligt overlappningen til det sociale område – blandt andet findes fritidsklubber omtalt i den sociale lovgivning.

Oprettelsen af klubberne havde *et klart forebyggende sigte*, idet man på dette tidspunkt var bekymrede for den fare for børn og unge, som lå i tiden: nazismen, arbejdsløsheden og den udbredte fattigdom. Samtidig var en stor gruppe unge uden uddannelse eller arbejde. Derfor ønskede man med oprettelsen af klubberne at give de mange unge i byerne, der havde svært ved at udnytte deres fritid på fornuftig vis, en form for fristed og herigennem forebygge sociale problemers opståen. Selvom oprettelsen af klubberne tog sigte på en krisetid, blev behovet ikke mindre da besættelsen var ovre. Fra begyndelsen af 50'erne og frem skete en nærmest eksplosiv vækst i antallet af klubber. Mens der i 1952 var oprettet 35 klubber var antallet i 1960 steget til 239 klubber, i 1967 510 klubber, i begyndelsen af 80'erne knap 1000 klubber og i midten af 1990'erne var der ca. 1.250 klubber med ca. 140.000 børn og unge.

Før bistandsloven i 1976 trådte i kraft var driften af fritids- og ungdomsklubberne primært privat/frivillig, omend kommunerne kunne supplere, hvis det private initiativ ikke dækkede behovet. Med bistandsloven blev det imidlertid den enkelte kommune, der fik ansvaret for, »at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge«. I dag skelnes der mellem tre former for klubber: Klubber under folkeoplysningsloven (frivillige), ungdomsskoleklubber

(kommunale) og klubber under bistandsloven (hvoraf halvdelen er frivillige/private). De frivillige sociale ungdomsklubber fungerer dog reelt som kommunale (med driftsoverenskomst). De seneste år har der også været en tendens til, at fritids- og ungdomsklubber overgår til folkeskolen som SFO-klubber. På folkeoplysningsområdet er antallet af frivillige klubber vigende – siden 1991 er antallet faldet fra ca. 500 til ca. 350. Dette tilskrives især det forhold, at ungdomsskolernes klubber siden folkeoplysningslovens ikrafttræden har fået lov til at optage medlemmer, som ikke deltager i ungdomsskolens undervisning.

Idrætten

Idrættens organisering i frivillige foreninger tog sin begyndelse fra midten af 1800-tallet. Den første landsdækkende organisation for idræt i Danmark blev dannet i 1861, da »Centralkomiteen for Oprettelse af Skytteforeninger« (senere De Danske Skytteforeninger) blev oprettet med det formål at styrke landets forsvar. Fra 1861 til 1864 oprettedes i alt 158 skytteforeninger fordelt over hele landet – men først og fremmest i byerne – på initiativ af borgerskabet, og året efter var der ca. 10.000 aktive i bevægelsen. I begyndelsen beskæftigede skytteforeningerne sig kun med skydning, men snart begyndte eksercits og gymnastik også at vinde indpas. Den politiske systemkamp i 1870'erne og 1880'erne resulterede i, at skydningen visse steder blev forbudt. I stedet for blev gymnastikken samlingspunkt for ungdommen, og i bondebefolkningens bevidsthed blev den svenske, »demokratiske«, gymnastik et symbol på den politiske kamp mod Højre (Korsgaard 1982. Trangbæk 1987. Hansen 1991).

Sporten vandt indpas på næsten samme tidspunkt som skydning og gymnastik, men sporten fik først én samlende organisation i 1896, da Dansk Idræts-Forbund blev dannet (siden 1993 Danmarks

Idræts-Forbund (DIF)). På dette tidspunkt var der ca. 250 sportsklubber i Danmark, men mindre end 10 % var medlem ved organisationens dannelse (Jørgensen 1996). Fra begyndelsen af 1900-tallet voksede antallet af tilsluttede specialforbund, foreninger og tilhørende medlemmer, og i 1929 havde de to idrætsorganisationer ca. 175.000 medlemmer tilsammen. I 1946 fik idrætsorganiseringen yderligere en forgrening, da Dansk Firmaidrætsforbund blev dannet (Trangbæk et al 1996).

Væksten fortsatte igennem 1930'erne og 1940'erne, og i 1952 havde idrætsorganisationerne tilsammen ca. 1,3 mill. medlemmer, hvoraf knap halvdelen dog var passive. Fra midten af 1960'erne begyndte der imidlertid at ske forandringer i idrættens organisering. Hidtil havde den frivilligt organiserede idræt nærmest haft monopol på idrætten (hvis vi ser bort fra mere spontant og uorganiseret idræt), men på dette tidspunkt begyndte de første kommercielle og (halv)offentlige tilbud om idræt at dukke op. Såvel folkeskolen, gymnasiet, ungdomsskolen som de kommunale ungdomsklubber gav tilbud om fritidsidræt til eleverne, og siden slutningen af 1970'erne har mange kommuner – i samarbejde med foreningerne – oprettet forskellige idrætstilbud (idræt for børn i sommerferien, idræt for arbejdsledige og ældre i dagtimerne samt stillet kommunale idrætsfaciliteter til rådighed uden at det går igennem en forening). Endvidere fik aftenskolerne lov til at tilbyde gymnastik, folkedans og andre krops- og bevægelsesfag, som omkring 200.000 danskere hvert år har gået til siden midten af 1980'erne. Endelig er et stort antal helse- og motionscentre, kommercielle idrætsskoler, private danse- og gymnastikstudier m.v. dukket op. Omvendt er der sket et stærkt fald i antallet af privat-økonomiske danseskoler, som tre ud af 4 børn i 1950'erne på et tidspunkt lærte at danse i (Ibsen 1996).

Idrætten dyrkes fortsat helt overvejende i frivillige foreninger eller uorganiseret. I 1993 dyrkede 46 % af de voksne i Danmark idræt, og 30 % var medlem af en idrætsforening, hvilket er en tredobling siden 1964. 8 ud af 10 børn og unge mellem 10 og 17 år dyrker fritidsidræt, 6 ud af 10 er medlem af en idrætsforening og kun 2 ud af 10 dyrker idræt udenfor en idrætsforening. Der skønnes at være ca. 13.000 idrætsforeninger (inklusive selvstændige afdelinger med egne vedtægter og egen økonomi under en hovedforening) og 6.000 firmaidrætsklubber (Ibsen 1996).

Fritidsundervisning

Den frivillige fritidsundervisning var oprindeligt et offentligt anliggende. Allerede i 1814 blev skolekommissionerne pålagt at holde vinterskole/aftenskole to gange én time om ugen for de unge, der var konfirmeret, som ønskede at »øve sig videre i skrivning eller regning eller tage del i anden nyttig undervisning«. Den frivillige undervisning blev dog ingen succes, og i 1848 viste en opgørelse, at der kun blev afholdt aftenskole i 210 af landets 2.460 landsbyskoler (Eigaard, Haue og Larsen 1987).

Der var dog også bestræbelser på at etablere frivillig undervisning i privat regi. I begyndelsen af 1800-tallet fandtes der søndagsskoler for især håndværkerlærlinge i såvel København som provinsen, men disse skoler forsvandt i takt med indførelsen af tekniske skoler og håndværkerstændernes ophævelse i 1857. Mod slutningen af århundredet blev der flere steder i landet etableret undervisning for arbejdere (bl.a. oprettede Studentersamfundet i 1882 »Aftenundervisning for Arbejdere«, finansieret ved egenbetaling, tilskud fra private og frivillig arbejdskraft fra lærerne), og i 1898 stiftedes Folkeuniversitetsforeningen, som meget hurtigt fik foredragsrækker op at stå i en række købstæder.

Det var først, da Grundtvigs og folkehøjskolernes oplysningstanker inspirerede til en anden undervisning, at der kom skred i udviklingen. De mange højskoler, som blev dannet fra midten af 1800-tallet, blev således midtpunktet for mange kulturelle og oplysende arrangementer. Alligevel var der kun godt 500 aftenskoler i 1892/93, og deraf var kun en lille del private/frivillige, især i de sogne hvor der fandtes friskoler eller private skoler. De private/frivillige aftenskoler fik dog først offentlig støtte i 1894/95, da aftenskolerne for første gang kom på finansloven (kr. 10.000), og omkring århundredeskiftet voksede antallet af aftenskoler stærkt (1157 skoler i 1905), og samtidig voksede de private/frivillige skolers andel (fra 7 % i 1898 til 13 % i 1913). Derefter faldt antallet imidlertid igen – måske p.g.a. mellemskolens indførelse i 1903 – og i 1921-22 var antallet af aftenskoler helt nede på 603 med kun ca. 12.000 elever.

Aftenskolen og en række såkaldte fortsættelsesskoler og kommunale ungdomsskoler, som var oprettet det første ti-år af 1900-tallet, formåede således kun i ringe grad at tiltrække de unge. Derfor fremsatte Socialdemokratiet i 1918 et forslag om en obligatorisk ungdomsskole for 14 til 18 årige (dagskole på 200 timer om året). De borgerlige partier var imidlertid stærkt imod en udvidelse af skolepligten, men de ville gerne forbedre de unges uddannelse, hvis det skete ad frivillighedens vej. Derfor kunne der skabes bred politisk enighed om, at den frivillige undervisning skulle støttes mere, og i 1930 vedtog et enigt Folketing den første egentlige aftenskolelov, der førte til dannelsen af en række kommunale og private aftenskoler. I 1941/42 var der 5000 aftenskoler med ca. 158.000 elever, og fra midten af 1940'erne til midten af 1960'erne tredobledes antallet af aftenskoleelever.

På samme tidspunkt tog institutionaliseringen af aftenskoleområdet til. I 1924 blev Arbejdernes Oplysningsforbund (AOF), som det første af de store politiske oplysningsforbund, dannet, og i

1940'erne og 1950'erne fulgte de øvrige partier efter (Liberalt Oplysnings Forbund i 1945, Folkeligt Oplysnings Forbund i 1947 og Frit Oplysnings Forbund i 1952). Samtidig opstod mindre forbund og bevægelser også i denne periode (f.eks. blev Folkevirke dannet i 1944). I 1973 blev Dansk Oplysningsforbund dannet for at opfange de mange aftenskoler uden tilknytning til et politisk forbund, og på samme tidspunkt dannedes SFOF. De store oplysningsforbund dominerede efterhånden voksenundervisningen i byerne, selvom de kommunale aftenskoler fortsat spillede en væsentlig rolle, mens landboforeningerne og husholdningsforeningerne spillede en afgørende rolle på landet (Eigaard, Haue og Larsen 1987).

Jævnligt lovændringer gennem 1950'erne og 1960'erne skabte stadig bedre vilkår for ungdoms- og voksenundervisningen. Fra 1967/68 til 1980-81 fordobledes antallet af deltagere i aftenskolen til ca. 850.000, og igennem 1980'erne og 1990'erne har antallet af deltagere ligget på dette niveau. Men mens ungdomsskolerne er blevet kommunaliseret, er aftenskolerne gledet helt over på private/frivillige hænder. I 1970/71 var 18 % af undervinstimerne på de kommunale aftenskolers hænder, i 1980-81 var andelen faldet til 10 %, og siden 1991 har det været en betingelse for kommunal støtte til voksenundervisning, at undervisningen foregår i privat/frivillig regi. Mange kommunale aftenskoler blev derfor i hast omdannet til private/frivillige aftenskoler.

Hobby- og fritid, kultur og musik

Som det sidste skal her omtales *hobby- og fritidsforeninger, kulturforeninger og sang- og musikforeninger*, hvor den største vækst har fundet sted igennem 1980'erne og 1990'erne. Det er et område, hvor der er sket store indholdsmæssige forandringer. Tidligere fandtes der således et stort antal husflidsforeninger, læse- og biblioteksforeninger og foredragsforeninger, men disse områder er stort set overtaget af aftenskolerne og de kommunale biblioteker. I dag finder vi i stedet bl.a. sangkor, amatørorkestre, amatørteaterforeninger, lokalhistoriske foreninger og en række forskellige hobby-foreninger (biavlerforening, modeljerbaneklub, computerforening, m.v.). I dag er området kendetegnet ved, at det først og fremmest er voksen-foreninger, at aktiviteterne har professionelle udøvere (sangere, skuespillere, forskere, m.v.), at foreningerne i vid udstrækning er inspireret af og samarbejder med professionelle udøvere (eks. om opsætning af de store amatør-sommerspil), og at organiseringen er betydeligt svagere end indenfor fritidsundervisningen, idrætten og børne- og ungdomsområdet.

Musik-området er især interessant, fordi området har oplevet en stærk vækst i antallet af frivillige kor og musikforeninger, samtidig med at børne- og ungdomsmusikken stort set er blevet kommunaliseret i form af musikskoler. Det skønnes, at ca. 100.000 deltager i enten et amatørkor eller -orkester, hvoraf omkring halvdelen er tilsluttet enten Dansk Amatørkor Union eller Dansk Amatørmusik Union.

De første musikskoler opstod i 1930'erne og 1940'erne i musiker- og musikpædagogkredse i de større byer. Skolerne kaldtes folke-musikskoler og var private, men fik alligevel ofte offentlige tilskud til driften. I 1950'erne og 1960'erne satte folkeskolens frivillige musikundervisning yderligere skub i udviklingen, idet musikere og faglærere mange steder blev inddraget på områder, som folkeskolens musiklærere ikke kunne dække. Eleverne betalte i vid udstrækning for undervisningen, mens kommunen dækkede udgifterne til f.eks. instruktører og instrumenter. I løbet af 1970'erne blev musikskolerne for alvor institutionaliseret. Skolerne blev overvejende oprettet eller overtaget af kommunen, men i mange af de kommuner, hvor det ikke skete, blev musikskoler oprettet som forening. I dag findes der tre typer af musikskoler: 1) Den kommunale musikskole

hvor kommunen har ansvaret for musikskolens drift og økonomi, 2) den selvejende musikskole, hvor en bestyrelse har det overordnede ansvar, men ellers ikke adskiller sig væsentligt fra den kommunale musikskole samt 3) den foreningsdrevne musikskole, der typisk findes i mindre kommuner, og hvor eleverne betaler hovedparten af udgiften. I midten af 1990'erne fandtes 230 musikskoler, hvoraf omkring 75% var kommunale og 25 % selvejende eller foreningsdrevne (Hansen 1996).

4. Lovgivning

Denne gennemgang af dansk lovgivning drejer sig om nogle væsentlige fixpunkter, der dels viser det indbyrdes forhold mellem privat og offentlig indsats, og dels illustrerer, hvorledes en stor del af lovgivningen afløser og delvis overtager de frivillige organisationers rolle på det sociale område, medens lovgivningen på folkeoplysningsområdet snarere har styrket den frivillige sektors betydning.

Overordnet bygger den frivillige sektor i Danmark – og Skandinavien – på en grundlovssikret ret til foreningsfrihed og baserer sig på en demokratisk foreningstradition. Men indenfor de to områder har lovgivningspraksis udviklet sig forskelligt. De politiske principper på det sociale område har været en offentlig overtagelse, som har gjort den frivillige indsats til et supplement. På folkeoplysningsområdet har princippet derimod været en fastholdelse af de frivillige indsatser som kerneydelser.

Den konkrete lovgivning på det sociale område har paradoksalt nok – og til trods for de mange interesse sammenfald mellem frivillige og offentlige institutioner – været udformet i vage formålsparagraffer om samarbejde bortset fra bestemmelserne om driftsoverenskomster på institutionsområdet. Denne tendens til overordnede målformulering uden egentlige retningslinjer for samarbejdsformer og tilskudsregler findes også i det seneste forslag til revision af Bistandsloven. På fritidsområdet finder vi derimod en lovgivning med forholdsvis faste regler og tilskudsmuligheder, som har begunstiget den frivillige indsats.

Lovgivning på det sociale område

»Hvis man er enig med os socialdemokrater i, at kvaliteten af et samfund skal måles på, hvordan det behandler sine svageste, og på om det er i stand til at bevare en høj grad af social harmoni, så kan man ikke være i tvivl om konklusionen: vi skal fastholde og renovere den danske model – og ikke sætte den under afvikling« (finansminister Mogens Lykketoft i sin bog Sans og Samling fra Samlerens Forlag, København, 1994).

»Vores enkle kongstanke er den, at vi skal give hele befolkningen samme tryghed som den, de rige har skaffet sig selv« (miljøminister Svend Auken på Socialdemokratiets Sommerstævne i august 1996).

I ovenstående to udtalelser er essensen af 100 års dansk socialpolitik udtrykt. Socialreformerne i 1890, 1933 og 1976 er karakteriseret ved at være kompromiser og velegnede forligsobjekter mellem først godsejerne og bønderne og siden de borgerlige og arbejderbevægelsen. Man købte sig til social fred med bedre og bredere sociale ydelser (Trysøe 1981. Hornemann Møller 1992). Der har således været en høj grad af politisk konsensus på området. Lovgivningen har gennem tiderne spillet på en

arbejdsdeling mellem offentlig og privat indsats – med mere og mere vægt på det offentliges overtagelse af såvel finansierings- som udførerrollen.

I feudaltiden var der ingen offentlig (statslig) forsorg. I det omfang denne forsorgsfunktionen ikke blev varetaget af familien, landsbyfællesskabet eller laugene, måtte man ty til kirken og klostrene, som gjorde et stort og vidtfavnende arbejde for de fattige finansieret af almisser.

Efter reformationen, som lagde den katolske kirkes barmhjertighedsgerning, velgørenheden, i ruiner, blev forsorgen overladt til de enkelte sogne, og det blev anerkendt som en offentlig opgave, at tage sig af samfundets fattige og svage. Men den offentlige fattigforsorg var en nødforanstaltning, som kun var beregnet på mennesker, der ikke havde nogen anden hjælpemulighed at falde tilbage på. Det være sig familien eller laugene. Og man gjorde sig den største umage for, at den offentlige hjælp skulle være så nødtørftig og afskrækkende som muligt.

Omkring år 1700 blev der udskrevet en særlig skat, som skulle gå til fattigforsorgen suppleret af frivillige bidrag. Samtidig var tiggeriet blevet et sådant problem, at kongen måtte sætte ind med en lovgivning, betlerforordningerne af 1708, som forbød betleri og påbød, at de fattige arbejdsduelige skulle sættes i arbejde (tidligere havde Chr. den 4. oprettet arbejdsanstalter). Man anså lediggang som roden til alt ondt (en holdning som ikke er ukendt for os i dag) og mente, at de fattige i det mindste burde gøre nytte. De socialpolitiske intentioner var at befri samfundet og dets borgere for problemerne med at have fattige snarere end at hjælpe den fattige ud af den sociale nød (HC Johansen 1979, Philip 1947).

I 1791 og årene derefter kom enevældens og oplysningstidens ambitiøse social-reform, som både var human og viste en forstående holdning overfor den individuelle nød. Der tales om forebyggelse og individuelt skøn, der bl.a. tager sigte på at skille de nødlidende, som uden egen skyld er kommet i nød, f.eks. børn, gamle og syge, fra de mere arbejdssky småkriminelle elementer. Hermed blev grunden lagt til begrebet »værdigt trængende«. For første gang støder vi i lovgivningen på princippet om »hjælp til selvhjælp«.

Manglende finanser samt statsbankerotten i 1813 gjorde sit til, at de gode intentioner hurtigt strandede. Og da skatteyderne, som efterhånden fik øget indflydelse på sociallovgivningens lokale praksis, viste sig at have ringe forståelse for lovens intention og at være langt mindre humanistisk tænkende end enevældens embedsmænd, var det i praksis en hårdere linje som blev lagt. F.eks. kom i 1824 bestemmelsen om, at personer, der havde fået offentlig hjælp, kun kunne gifte sig, såfremt fattigkommissionen i mandens forsørgelsessogn gav sin tilladelse dertil – og vel at mærke kun hvis fattighjælpen var betalt tilbage.

Foreningsfrihed og forsørgelsesprincippet

Ved grundloven i 1849 vedtoges to afgørende principper for dansk forenings- og organisationsliv og socialpolitik: For det første blev friheden til at danne foreninger en grundlovssikret ret. For det andet indførtes forsørgelsesprincippet, d.v.s. at den der ikke kan ernære sig og sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til at få hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som lovene herom påbyder. Men samtidig indførtes den forordning, at den, der har modtaget fattighjælp uden at betale den tilbage, fratages valgret og valgbarhed. Derved blev en hel befolkningsgruppe sat udenfor de nyvundne borgerlige rettigheder.

Liberalismen og den folkelige oplysning fejede hen over landet, men industrialiseringen førte også til en stadig stigende social nød for den nye arbejderklasse og for landsproletariatet. I 1856 oprettedes »de fattiges kasser«, som skulle supplere den offentlige forsorg og afbøde de værste følgevirkninger fra fattighjælpen for de værdigt trængende. Men kasserne kom ikke til at fungere efter hensigten.

I 1870 stod man altså med et forsørgelsessystem, der kun kunne give en meget nødtørftig hjælp til de nødstedte og hyppigt med stærkt diskriminerende virkninger for modtagerne (HC Johansen 1979). På dette tidspunkt blev der imidlertid lagt politisk an til en ny socialreform, og samtidig havde den private organiserede velgørenhed udviklet sig til at være en væsentlig selvstændig faktor i fattigforsorgen.

Efter adskillige års politiske debatter og pres fra både velgørenhedsselskaberne og den gryende arbejderbevægelse kom i 1891 endelig den ny fattiglov, som ikke indeholdt afgørende ændringer. Der var dog en tydeligere skelen mellem værdigt og uværdigt trængende samt bestemmelser om alderdomsforsørgelse, der gav ret til under-støttelse efter det fyldte 60. år (hvis man ikke havde modtaget fattighjælp inden for de sidste ti år).

Loven om alderdomsforsørgelse var væsentlig, fordi den knæsatte den danske tradition for at ydelsen er rettet mod alle (værdigt trængende) uafhængig af erhvervsaktivitet, at kvinder også har ret til forsørgelse, og at finansieringen hviler på den generelle beskatning. Disse principper står i modsætning til den tyske erhvervsbaserede forsikringsordning (Petersen 1996) (se fodnote 14).

Fra flere sider blev der udtrykt en vis bekymring for, at denne understøttelse skulle formindske den private alderdomsforsorg fra herskab til tidligere tyende og fra arbejdsgivere til tidligere arbejdere, samt at den ville formindske opsparingen til alderdommen (Hansen og Henriksen 1980).

Sammen med udvidelsen af gruppen »de værdigt trængende« satte princippet om »hjælp til selvhjælp« sig også igennem i lovgivningen i form af forsikringslignende ordninger under offentlig regulering: Lov om sygekasser i 1892, arbejderulykkesforsikring i 1892, arbejdsløshedskasserne i 1907 og lov om hjælp til enkebørn i 1913 m.v. I denne periode kom desuden en række love på børneforsørgsområdet.

Den politiske debat i den første tredjedel af 1900-tallet gik på, hvorvidt socialhjælpen skulle være en almisse eller en rettighed. Sygekasserne byggede på det sidste, mens fattighjælpen byggede på det første princip. Desuden blev der peget på behovet for at udvide den offentlige forsorg i det hele taget. Men trods disse bestræbelser var den private velgørenhed fortsat ganske omfattende.

Efter 1. verdenskrig kom der holdningsændringer til det sociale område – båret frem politisk af Socialdemokratiets voksende indflydelse men støttet af både de Radikale og Højre, som bl.a. resulterede i oprettelsen af Socialministeriet i 1924.

Dansk socialhistorie har gennemgående været præget af kontinuitet, men omkring 1900 synes der at ske et klart brud med tidligere principper, da det offentlige begynder at overtage en række opgaver og en ny tendens til, at kommunerne skal yde den bedste og ypperste omsorg breder sig. I flere fremskridtsorienterede kommuner som København og Nakskov rådede den såkaldte »kommunesocialisme«, som gik ud på at gøre den offentlige forsorg, den offentlige skole og de offentlige

sygehuse »så gode, som de rige vil have dem«, som Stauning udtrykte det, og dermed fremme lighedsprincippet i samfundet (se fodnote 15) (Kolstrup 1996).

Steinckes Socialreform

I 1929 overtog Steincke Socialministeriet, som havde været nedlagt nogle år under det Madsen-Mygdalske ministerium, og hans ambition var at gennemføre retsprincippet som faste kriterier for offentlig hjælp. Steincke ønskede at »hjemle borgerne bestemte rettigheder overfor det offentlige, som de kan gøre gældende, så snart betingelserne indtræder, og om nødvendigt gennemtvunge«. Dette betød et opgør med almisse-princippet i sociallovgivningen. Borgerne fik bedre retssikkerhed, men samtidig videreførtes i høj grad principperne om hjælp til selvhjælp og værdig/uværdig trængende (se fodnote 16).

Til trods for socialreformen spillede filantropien fortsat en stor rolle i 30'erne og 40'erne. I denne periode gik »selv overbeviste socialdemokrater« aktivt ind i filantropisk arbejde. Helene Berg begrundede det således: »Foreløbig svæver Retfærdigheden endnu saa højt over Menneskesamfundenes mørke Vande, at Barmhjertighedens Tjeneste ikke kan vrages eller afvises« (Rømer Christensen 1995).

I 30'erne skete der med socialreformen og opfølgende love en begyndende »opsamling« af filantropien, selvom velfærdsstaten først for alvor blev et (socialdemokratisk) projekt fra midten af 1940'erne. Filantropiens punkt-indsatser bliver ikke »bare« overtaget men tænkt ind i en helhed som en samlet velfærdspolitik. Og tredivernes slogan »Danmark for folket« appellerede til den brede befolkning med sine samfundsvisioner om den tredje vej mellem socialisme og kapitalisme.

I slutningen af trediverne kom en række forbedringer på familiepolitikens område bl.a. på initiativ af Befolkningskommissionen, som var blevet nedsat i 1930'erne. Sundhedsplejerskeordningen blev gennemført i 1937, og mødrehjælpsloven kom i 1939. Begge ordninger var karakteriseret ved, at de var et tilbud til alle, og ikke »bare« til en særligt udsat gruppe. Det skulle altså ikke anses for at være diskriminerende at få besøg af en sundhedsplejerske eller opsøge mødrehjælpsens rådgivning. Forskellen på de to ordninger var, at sundhedsplejerskerne blev en kommunal ordning, medens Mødrehjælpen i princippet fortsatte som privat organisation (se fodnote).

Under Besættelsen blev socialpolitikken lagt mere eller mindre på is, og tiden var ikke præget af nytænkning. Bestræbelserne gik ud på at klare de ekstraordinære forsorgsopgaver og specielle løsninger, som krigen krævede.

Men Socialdemokratiets program fra 1945 »Fremtidens Danmark« talte om tryghed, lighed og demokrati, og de frivillige interesseorganisationer var blandt dem, der pressede på for at få staten til at forbedre forholdene for forskellige befolkningsgrupper. Lov om husmoderafløsning afløste således i slutningen af 1940'erne en række private/frivillige indsatser på området.

I 1950'erne slog universalismen (princippet om sociale rettigheder og ydelser til alle) endeligt igennem med vedtagelsen af folkepensionsloven (1956). Samtidig blev velfærdspolitikken til en vis grad videnskabeliggjort – d.v.s. man troede det var muligt at planlægge sig ud af sociale problemer (Socialforskningsinstituttet blev oprettet i 1958) – og i denne periode kom desuden forestillingen om »uden vækst ingen velfærd« på banen som et uadskilligt makkerpar (se fodnote 18).

Universalismetænkningen og planlægningstroen nåede sit højdepunkt med indførelsen af Bistandsloven tyve år senere. Universalismeprincippet begrænses dog i høj grad til skole- og sundhedsområdet, mens princippet egentlig aldrig er blevet gennemført indenfor kontanthjælpsområdet.

Bistandsloven

Op gennem 1960'erne begyndte forarbejdet til endnu en socialreform, som resulterede i bistandsloven i 1976. Bistandslovens slagord var service, revalidering, tryghed og trivsel (Rold Andersen 1966 og 1973), og samtidig genindførtes skønsprincippet i dansk sociallovgivning, idet loven taler om et grundlæggende helhedssyn, der ud fra den enkeltes behov skal danne grundlag for hjælpebehovet (se fodnote 19).

Bistandslovens fædre havde den intention, at solidaritetsprincippet bag loven skulle realiseres ved, at stat og kommuner kunne og burde tage sig af alle borgernes problemer. Men selvom solidaritetsprincippet ikke satte grænser, så kom den økonomiske udvikling til det.

Omtrent samtidig med Bistandslovens indførelse og princippet om, at det offentlige skal kunne klare alle problemer begynder den frivillige sektor igen at blive synlig i form af nyskabelser som de såkaldte alternative bevægelser, rådgivninger, m.v.

I 1983 oprettedes af socialministeren et rådgivende organ »Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde« med det formål at fremme det frivillige sociale arbejde, som en del af den samlede socialpolitiske indsats. Op gennem 1980'erne gennemførtes en del forsøgsprogrammer, som også bragte den frivillige sektor i fokus. I 1992 startede det landsdækkende Center for frivilligt socialt arbejde, og i 1995 nedsatte socialministeren Udvalget om frivilligt socialt arbejde til at udarbejde en betænkning om området.

En gennemgang af de seneste 300 års socialpolitik viser to tendenser. På den ene side er fattigforsorgen er blevet radikalt forandret

- fra almisse til rettighed,
- fra barmhjertighed til hjælp til selvhjælp,
- fra særlige ydelser (partikularisme) til ydelser til alle (universalisme),
- fra ydmygende hjælp til service og
- fra trang til behov.

På den anden side er der ikke tale om en lige linje fra fattighjælp til social service. Principperne om »hjælp til selvhjælp« (som i praksis medfører store offentlige tilskud til forsikringsordninger, boligbyggerier, uddannelse m.v.) og »værdigt trængende« (som har ført til folke- og førtidspensionsordningerne og forsorg for handicappede m.v.) har været tilstede i lovgivningen siden Oplysningstidens humane menneskesyn fra slutningen af 1700-tallet og findes stadig. Retten til offentlig hjælp til den, der ikke kan forsørge sig og sine, blev grundfæstet med grundloven, men var i praksis tilstede inden da. Dog indførtes samtidig muligheden for at fratage folk deres borgerlige rettigheder, hvis de modtog fattighjælp. Retsprincipper og skønsprincipper afløser hinanden og lever side om side. I praksis tilsyneladende således at retten til hjælp fastholdes i lovgivningen men med et skøn over trang og behov, som tilpasser sig tidens økonomiske og moralske/politiske muligheder. Og i forhold til den gruppe af befolkningen, som har mest brug for

hjælp, er udmåling af hjælpen til stadighed underlagt et skøn, som bygger på kontrol og mistillid til disse menneskers vilje til at forsørge sig selv. Fattighjælpens retsvirkninger blev f.eks. ikke endeligt ophævet før 1961, og i det seneste forslag til revision af den sociale lovgivning (1996) bringes principper om nytte og strengere trængskriterier igen frem i lyset.

Den frivillige sektor på det sociale område har indtil omkring 1940 især haft to funktioner. Dels er den blevet set som en nødvendig del af den samlede socialpolitik, og i lovgivningen har man regnet med den private indsats. Dels havde sektoren især i perioden fra 1870'erne til op i 1950'erne en væsentlig rolle som fortaler og påtrykker for en offentlig ansvarsovertagelse på det sociale område.

Efter 2. verdenskrig tænkes filantropiens enkelt-sager for alvor ind i en helheds-politik. Universalisme-tænkningen og troen på offentlig planlægning tager over, og filantropien – i form af den private velgørenhed – bliver sammen med de frivillige organisationers sociale indsats mere eller mindre usynlig. Samtidig fortsætter de frivillige organisationer deres interessekamp og indlemmes efterhånden i diverse offentlige råd, nævn og høringsorganer i en kooperativ samarbejdsform. Ved Bistandslovens gennemførelse i 1976 anså man dog de sociale frivillige organisationer for at være en uddøende race.

Efter 1980 og fremefter fik det frivillige sociale arbejde imidlertid atter mæle og efter 15 års politisk debat for og imod, synes der nu at være politisk enighed om at betragte det frivillige/private arbejde ikke blot som et supplement til velfærdsstaten men sågar som et væsentlig selvstændigt indsatsområde.

Lovgivning på fritidsområdet

På fritidsområdet eksisterede der ingen egentlig lovgivning for den frivillige organisering før 1930. Indtil da blev dog idrætsorganisationerne og aftenskolerne støttet gennem årlige bevillinger over finansloven. Den frivillige organisering af idrætten fik allerede statsstøtte i 1861, og fra 1895 blev der også åbnet for statsstøtte til de private aftenskoler. På lokalt plan stillede mange kommuner tidligt lokaler og anlæg gratis til rådighed for fritidsundervisning, idræt og andre børne- og ungdomsaktiviteter.

Den første aftenskolelov (1930)

I 1930 blev den første egentlige aftenskolelov vedtaget, hvis bestemmelser var fundamentet for den offentlige støtte til ungdoms- og aftenskoler de efterfølgende 60 år: Enhver aftenskole og ungdomsskole kunne nu få tilskud fra staten og amterne, og kommunerne skulle stille lokaler til rådighed og betale 0,50 kr. pr. time, hvis lærer og undervisningsplan blev godkendt og en række andre kriterier også var opfyldt (bl.a. skulle der i gennemsnit være mindst 10 elever pr. time, og kurset skulle være på 40 timer).

I 1942 blev aftenskolen og ungdomsskolen adskilt lovgivningsmæssigt, kommunens lokaleforpligtelse blev yderligere strammet, fagrækken blev udvidet med musik og sang, aftenhøjskoler blev tilskudsberettigede, og endelig blev statstilskuddet sat op.

Øget vægt på det frivillige initiativ

I 1948 blev loven revideret på enkelte områder, og samtidig nedsatte undervisningsministeriet en ungdomsskolekommission, som skulle overveje, »i hvilket omfang samfundet evt. bør støtte ikke blot en særlig for 14-18-årige tilrettelagt ungdomsundervisning, men også former for ungdommens frie udnyttelse af fritiden såvel i forbindelse med ungdomsskolen som udenfor«. Kommissionen lagde vægt på det frie initiativs betydning og ønskede derfor ikke offentlig økonomisk støtte til foreningernes virksomhed, fordi man var betænkelig ved, om det kunne gribe ind i foreningernes arbejde (foreslog dog støtte til rammerne for foreningernes virke, til lederuddannelse m.m., mens foreningerne selv må fylde rammerne ud).

I 1954 blev lovgivningen for efterskoler, aftenskoler og ungdomsskoler for ufaglært ungdom igen samlet i én lov. Lovændringen gav videre rammer for aftenskolevirksomheden, fagkredsen blev udvidet og tilskuddet forhøjet. Men samtidig blev det præciseret, at der skulle finde egentlig undervisning sted for at få offentlig støtte i aftenskolen, og det offentliges tilsyn blev skærpet. En af de store diskussioner i kommissionen var forholdet mellem de private og de kommunale aftenskoler. De politiske forbund ønskede en primær stilling i forhold til de kommunale, men de kommunale aftenskoler kunne selvfølgelig ikke støtte dette. Da loven blev vedtaget fulgte Folketinget imidlertid de private forbunds ønske, idet der kom til at stå: »... såfremt der i en kommune er oprettet en kommunal aftenskole eller en privat oprettet aftenskole, tilkommer der de forskellige oplysningsorganisationer adgang til iværksættelse af tilsvarende undervisning«. Men hvis der ikke ad privat vej var oprettet en aftenskole, påhvilede det kommunen at oprette en. Derved blev den frie etableringsret på folkeoplysningsområdet lovbestemt, samtidig med at kommunerne nu var mere forpligtet til at gøre noget ved de steder, hvor der endnu ikke fandtes aftenskoler.

Tilskud til ungdomsklubber og ungdomsforeninger

Den væsentligste ændring skete imidlertid på ungdomsområdet, hvor der i 1954 for første gang blev indført bestemmelser om tilskud til ungdomsklubber og ungdomsforeninger. Der skelnedes mellem ungdomsskoleklubber, d.v.s. for ungdomsskolens elever, og »åbne klubber«, hvor de unge ikke behøvede at deltage i ungdomsskolen, i et forsøg på at aktivisere de unge, som ikke var organiserede. Øvrige fritidsaktiviteter (ungdomsforeninger der »virker for ungdommens almene oplysning og udvikling«) blev sikret lokaleanvisning, tilskud til lokaleudgifter, tilskud til lederuddannelseskonsulenter og tilskud til indretning af lokaler og forsøg.

Denne lovgivning blev mødt med bekymring og protester fra ikke mindst idrætsorganisationerne, som mente, at lovens bestemmelser om offentlige tilskud til aflønning af lærerne i fritidsklubberne ville betyde, at instruktører i idrætsforeningerne ville trække over i ungdomsklubberne, hvor de kunne blive betalt for deres arbejde. »Der er nemlig herved opstået den situation, at ledere, der hidtil har arbejdet uden betaling indenfor idrætten, kan gå over i fritidsklubberne og her få en rundelig betaling for et arbejde, der ideelt set kan give dem samme tilfredsstillelse som den, de havde i idrætsarbejdet« (citater fra skrivelse til Folketinget fra idrætsorganisationerne i 1959). I 1961 ændrede DIF imidlertid holdning til ungdomslovgivningen, da det viste sig, at der kun var få eksempler på, at frivillige ledere var gået over i klubberne.

Fritidsloven (1968)

Loven blev revideret i 1959 og 1960, hvor ungdomsskolen, som i mange tilfælde var private, blev lagt ind under det kommunale skolelevæsen, men den store revision skete i 1968, da fritidsundervisningsloven (i daglig tale fritidsloven) blev vedtaget. Loven indførte en række nye

tilskudsberettigede undervisningsformer i aftenskolen, hvoraf flere siden er blevet udskilt i særlig lovgivning: kompenserende specialundervisning (udskilt i særlig lovgivning i 1982), hensyntagende specialundervisning, enkeltfagskurser (prøveforberedende kurser udskilt i særlig lovgivning i 1978), interessegrupper for voksne, og indvandrerundervisning (udskilt i lov om indvandrerundervisning i 1986)). Endvidere gav loven for første gang mulighed for økonomisk støtte til fritidsaktiviteter for børn og unge i bred forstand. »Interessegrupper« for børn og unge under 18 år og ungdomsklubber for 14- til 18-årige, som kommunen godkendte, kunne nu få alle udgifter til lokaler, lærer og rekvisitter betalt. Den vigtigste forbedring for foreningerne var imidlertid, at de kommunale og andre offentlige lokaler og anlæg i fremtiden skulle stilles gratis til rådighed. Endvidere kunne kommunen give tilskud til driftsudgifter til indendørs lokaler og lejrpladser, som ejedes eller lejedes af en forening.

Fritidslovens bestemmelser om tilskud til interessegrupper for børn og unge var en nyskabelse, der brød med foreningsarbejdets principper om, »... at medlemmerne skal betale et rimeligt kontingent og lederne arbejde gratis«, som idrætsorganisationerne skrev i 1959 til Finansministeren. Ungdoms- og idrætsorganisationerne var derfor skeptiske, og da loven samtidig var administrativ besværlig for såvel foreningerne som kommunerne, valgte de fleste kommune snart at se bort fra loven på dette område og støtte foreningerne på anden måde. Som regel en kombination af tre former for tilskud: Tilskud efter faktiske udgifter, tilskud efter antal aktive medlemmer og tilskud til særlige formål (uddannelse, instruktørløn, m.v.). Ideen spredte sig til hele landet, og i 1980 var det kun 8 kommuner, der benyttede interessegruppeordningen

Folkeoplysningsloven (1991)

Op igennem 1980'erne stod det efterhånden klart, at tiden var løbet fra fritidsloven. Især idrætsorganisationerne og børne- og ungdoms-organisationerne var stærkt kritiske over for loven, fordi den efter deres opfattelse var for styrende og bureaukratisk og blokerede for den nytænkning, som var kommet fra de mange forsøgs- og udviklingsprojekter i dette årti. Efter et langt forberedelsesarbejde med forsøgs- og udviklingsprogram, flere betænkninger og forhandlinger mellem staten, kommunerne og organisationerne blev en ny lov – nu benævnt som folkeoplysningsloven – vedtaget i 1990.

Det blev herefter overladt til hver enkelt kommune – indenfor nogle brede formål og minimumsforpligtelser – selv at bestemme, hvor meget den vil bruge på (1) aftenskoler og (2) foreninger og ungdomsklubber, og hvordan pengene skal fordeles mellem disse to områder. Det betyder, at tilskuddene til hver enkelte aftenskole,

idrætsforening eller spejderkorps er bestemt af, hvor mange penge kommunen afsætter til hvert område, og hvor mange der skal deles derom. Folkeoplysningsloven bygger således på et ønske om at afstemme støtten efter lokale behov og ønsker, til forskel fra fritidslovens centralt bestemte og detaljerede regler, der i højere grad tog sigte på at skabe lige vilkår for alle. Loven skærpede endvidere kommunens forpligtelse til at refundere dele af foreningernes udgifter til egne og lejede lokaler. Endelig satte de mange forsøg og udviklingsprojekter igennem 1980'erne sit præg på loven, idet 5 % af den kommunale ramme til folkeoplysning (fratrullet udgifterne til lokalerefusion) nu skal afsættes til nye og tværgående initiativer, væresteder, o.l.

I 1991 kom musikskolerne for første gang under lov. Kommunerne havde dog i mange år støttet den frivillige musikundervisning og hovedparten af skolerne var oprettet eller overtaget af skolerne.

Ifølge den nye lov kan kommunerne nu få statsstøtte, hvis en række krav til musikskolen er opfyldt. I 1996 betalte eleverne ca. 120 mill. kr., kommunerne ca. 250 mill. kr. og staten ca. 75 mill. kr. Amatørkor og -orkestre får kommunal støtte i henhold til folkeoplysningsloven samt støtte til bl.a. uddannelse i henhold til musikloven.

5. Forholdet mellem den offentlige og den frivillige sektor

Diskussionerne om den frivillige sektor er i høj grad domineret af den opfattelse, at den offentlige sektor langsomt har overtaget store dele af de opgaver, som tidligere blev varetaget af de frivillige organisationer og netværk samt undergravet deres uafhængighed. Derfor er der også en udbredt forestilling om, at den frivillige sektor igen vil overtage en række opgaver, hvis det offentlige trækker sig tilbage. Nyere forskning finder dog ikke belæg for denne for-ståelse af forholdet mellem den frivillige og den offentlige sektor.

Vækst og forandring i den frivillige sektor

Den kraftige ekspansion af offentlige velfærdsordninger og statens overtagelse af det grundlæggende ansvar for velfærdssamfundets kerneområder har ikke fjernet den frivillige sektor. De frivillige foreningers antal og betydning er tværtimod øget i takt med velfærdsstatens ekspansion. Det gælder i så forskellige samfund som USA, Vesttyskland, Norge og Sverige (Selle og Øymyr 1995. Wijkström 1995). Sektoren er derimod reorganiseret med en stærk vækst i organisationer og grupper indenfor nye problemområder, hvor det offentlige ikke slår til, eller som en konsekvens af politiseringen af stadig flere samfundsområder og deraf afledt behov for at organisere sig i forhold til det offentlige. Og på mange områder har øget offentlig støtte skabt betingelser for, at de frivillige organisationer kunne udvide omfanget af deres service. En analyse foretaget af Buksti i 1980 viser således en tydelig sammenhæng mellem det offentliges engagement på vitale samfundsområder og tilvæksten af organisationer (Buksti 1980), og en analyse af dannelsen af frivillige foreninger i Dragør viser tilsvarende, at den stærke vækst i dannelsen af foreninger skete samtidig med en voksende offentlig sektor (Anderson og Anderson 1959). Foreningerne og det offentlige overtog samtidig en række funktioner, som tidligere blev varetaget af nabofællesskabet, kirken, og familien.

På *det sociale område* er der dog sket en meget stærk statsliggørelse af den sociale omsorg i takt med velfærdsstatens opbygning. Vi kan ligefrem tale om en bevidst offentlig overtagelse af opgaver, og ofte arbejdede de frivillige organisationer politisk for at staten skulle overtage ansvaret for det sociale arbejde. Samtidig mente man fra politisk hold, at der var brug for mere helhed i socialpolitikken. Med bistandslovens indførelse i 1976 blev private institutioner opfattet som mere eller mindre forstyrrende elementer i det offentliges maskineri, og man talte hånligt om hattedamernes epoke. De frivillige organisationer på det sociale område har pragmatisk indrettet sig praktisk og ideologisk på, at staten efterhånden har »overtaget« og institutionaliseret velfærden. Men sideløbende hermed har der hele tiden eksisteret privat socialt arbejde, hvorfra nytænkning, påpegnings af behov og kritik af det offentlige system i vid udstrækning er kommet, oprettelsen af nye foreninger blev ikke sat i stå.

Til trods for at organisationerne selv var ivrige for at overgive ansvaret til staten, følte de sig alligevel i konkrete situationer presset ud på et sidespor af den fremstormende stat. (Jørgensen 1939). Nogle organisationer udspillede deres rolle og blev nedlagt. Det gælder f.eks. mange af de

filantropiske foreninger, hvis opgaver staten har overtaget (f.eks. sygekasserne, hjælpe(fattig)kasserne og Danske kvinders samfundstjeneste, som fra 1940 til 1949 organiserede og drev husmoderafløsning med offentlige tilskud, indtil det offentlige overtog opgaven i 1949).

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

På *fritids- og kulturområdet* er udviklingen mindre entydig. På den ene side er der sket en tydelig kommunalisering af børne- og ungdomsområdet med oprettelsen af de sociale ungdomsklubber, kommunaliseringen af bibliotekerne og ungdomsskolen samt etableringen af kommunale musikskoler i de fleste kommuner. På den anden side er idrætten, som er langt den største organiserede fritidsaktivitet, fortsat helt domineret af de frivillige foreninger, de idébetonede børne- og ungdomskorps og -foreninger har fortsat en meget stærk position, og voksenfritids- undervisningen har udviklet sig fra næsten udelukkende at have været offentligt organiseret til i dag udelukkende at være frivilligt organiseret.

Gennemgangen ovenfor viser, at på fritids- og kulturområdet har det offentlige på enkelte områder overtaget virksomheden, men på store områder som idrætten og det idébestemte børne- og ungdomsarbejde har staten respekteret den frivillige organisering og primært gået ind på områder, hvor den frivillige organisering ikke slog til (f.eks. aktiviteter for børn og unge i dagtimerne). Det private frivillige initiativ har altid haft forrang, mens det offentlige opgave har været at støtte og supplere og fylde »hullerne« ud, hvor den frivillige organisering ikke slog til. Et princip som endog er præciseret i folkeoplysningsloven.

Gensidighed og nært samarbejde

Nyere undersøgelser viser endvidere, at forholdet mellem den offentlige og den frivillige sektor har på det overordnede plan mere har været præget af samarbejde end konflikt. Der har været en høj grad af konsensus såvel politisk som ideologisk, selvom der i praksis godt nok har der været konflikter i politisk og socialt tilspidsede situationer, men tidligt fattede staten interesse for et samarbejde med de frivillige foreninger (se fodnote 20) (Ibsen 1995).

Det gjaldt især foreninger med sociale og økonomiske formål, som modtog lettelser i offentlige byrder og direkte økonomiske tilskud (bl.a. sparekasser, kreditforeninger, sygekasser, brugsforeninger, landboforeninger og håndværkerforeninger). I visse tilfælde arbejdede staten ligefrem aktivt for frivillige foreningers oprettelse (bl.a. frivillige arbejderforeninger til varetagelse af de opgaver lavene blev fritaget for ved indførelsen af næringsfriheden). *»Foreningerne blev et redskab for den »tilbagetrukne« stat, som den kunne tage i brug, uden at princippet om frivillighed og selvhjælp direkte anfægtedes. Da staten senere, og ikke mindst under indtryk af den frembrydende socialisme, var på retræte fra liberalismen, kunne der bygges videre på de frivillige foreninger«* (Clemmensen 1987: 23).

Det offentlige overtagelse af og øgede dominans på en række samfundsområder, som tidligere blev varetaget af frivillige organisationer, kan siges primært at være sket p.g.a. mangler i de oprindelige sociale netværk og utilstrækkelig kapacitet i de frivillige organisationer, som selv har spillet en vigtig rolle i denne overtagelse. Den offentlige sektor voksede frem i et slags vakuum uden særlig konkurrence fra de andre sektorer.

Samarbejde på det sociale område

På det sociale område har forpligtelsen til forsorg og omsorg i århundreder været fastsat ved lov, det private og det offentlige har i høj grad samarbejdet, og der har i vid udstrækning været lovgivningsmæssig baggrund for dette samarbejde. På 1800-tallet og langt op i dette århundrede blev den private velgørenhed betragtet som en del af hele forsorgsvæsenet, og på flere områder fandt et udstrakt samarbejde sted mellem det offentlige og de private velgørende institutioner.

Den offentlige fattighjælp skulle virke afskrækkende på folk og motivere dem til at arbejde for føden. Den almindelige opfattelse af fattigdom omkring 1850 var, at den »skyldtes utilbøjelighed til at arbejde og manglende vilje til at lægge fra i gode tider for at have noget at stå imod med i dårligere«. Man opfattede fattige som folk, der »hengav sig til dovenskab og udsvævelser« (Winding 1940) og kun få forstod, at mange arbejderfamiliers indkomst var så lav, at den i realiteten ikke kunne forsørge en familie. Dertil kom, at fattighjælpen også kunne betyde tab af borgerlige rettigheder.

For at bøde på dette oprettedes (på offentligt initiativ) i 1856 »De fattiges kasser«. Kasserne havde til formål at »støtte værdigt trængende i deres bestræbelser på at holde sig fri af (det offentlige) fattigvæsen«, hvortil der som sagt var knyttet særdeles diskriminerende retsvirkninger. De fattiges kasser blev imidlertid baseret på frivillige bidrag (blandt andet indsamlet via kirkebøsserne og administreret af sognepræsterne), og derfor kunne man ad denne vej yde hjælp, uden at den fik retsvirkninger for modtageren. Desværre kom der ikke mange frivillige bidrag i kasserne, de måtte have tilskud fra staten og blev dermed en halvoffentlig foranstaltning. De fattiges kasser udgjorde i 1860'erne kun en lille del af den samlede hjælp til de fattige (ca. 5-6% i forhold til det offentlige fattigvæsen) (Dyb-dal 1982).

Men der fandtes andre former for privat velgørenhed i forskellige understøttelsesforeninger samt forsikringskasser, som byggede på hjælp til selv-hjælpsprincippet. I 1870'erne slog de Københavnske understøttelsesforeninger sig sammen i Københavns Understøttelsesselskab, som tog fat på en samlet indsats mod fattigdommen i hovedstaden, og som faktisk – også i kroner og ører – langt overgik den offentlige indsats. I 1879 uddelte den organiserede velgørenhed i København 2,6 millioner kroner, medens hele det Københavnske fattigvæsen kostede 1 million. Tredivet år senere i 1908 så fordeling anderledes ud. Da uddelte velgørenheden 4,5 millioner kr. medens kommunen uddelte 5.5 millioner kr. som fattighjælp og aldersunderstøttelse (Dybdal 1982).

Velgørenheden havde – udover den konkrete hjælp – også den væ-sentlige funktion at holde folk fri af udstødning og diskrimination. En undersøgelse af forholdene i Århus ved århundredeskiftet viser klart denne tendens, og samtidig ser vi, at borgerskabet på denne måde sørgede for sine egne ved at holde dem udenfor det stemplende system (Voss 1975).

Efterhånden udviklede der sig en fælles forståelse for, at fattigdom ikke kun er selvforskyldt, og begreberne »værdigt trængende« og »hjælp til selvhjælp« blev en fast bestanddel i både filantropiens og arbejderbevægelsens opfattelse af, hvorledes problemerne skulle løses og gled dermed også ind i den sociale lovgivning. Omkring århundredeskiftet tog staten for alvor fat i den fundamentale fattigdomsbekæmpelse, og den private velgørenhed kunne i højere grad koncentrere sig om sine særlige sager.

Asylbevægelsen i København modtog ikke nogen form for økonomiske tilskud fra det offentlige før i begyndelsen af 1900-tallet. Asylernes finansielle kommunalisering begyndte udenfor hovedstaden og først efter 1. verdenskrig åbnede Folketinget mulighed for driftstilskud til institutionerne, som nu blev kaldt daghjem. Det var således ikke på det finansielle plan, at asylbevægelsen var afhængig af stat og kommune. Forbindelseslinierne gik derimod gennem personlige kontakter, bestyrelsesposter, ansatte medarbejdere, som blev hentet fra den offentlige forvaltning, m.v. (Vammen 1995).

Filantropiske organisationer for fattige (bl.a. Kirkens Korshær, Frelsens Hær og Kofoeds Skole som de vigtigste) fik dog tidligt offentlige tilskud, som i starten kun udgjorde en relativ lille del af organisationernes indtægter. Det var dog først med socialreformen i 1933, at offentlig støtte til og samarbejde med det frivillige sociale område blev lovfæstet. Dels i form af frivillig medhjælp i det offentlige – d.v.s. sognerådsmedlemmer i børneværnet, som tilsynsværger o.l. Dels i form af muligheden for at indgå overenskomster på institutionsområdet. Overenskomster skulle godkendes i Socialministeriet eller amtet, og det er den første lovbestemte kontrol med den private frivillige indsats. Dog havde man tidligere indført tilsyn med børnehjemmene.

Med socialreformen i 1933 øgedes altså samarbejdet med de frivillige organisationer og samtidig øgedes støtten fra 6 % af indtægterne i 1934 til 38 % i 1954. Men den stærkt øgede støtte skete ikke på bekostning af de frivillige bidrag. Den offentlige støtte kunne derfor bruges til at udvide aktiviteterne, snarere end til at erstatte de frivillige bidrag (Scheuer 1981). Langt op i 1950'erne var der stadig en betydelig privat virksomhed på det sociale område (se fodnote 21).

Under og efter besættelsen opstod flere utraditionelle samarbejdsformer. I 1943 oprettedes socialtjenesten, som bestod af 750 kommunale tjenestemænd og 1350 frivillige fra Danske Kvinders Beredskab. Socialtjenesten hjalp bomberamte og andre evakuerede personer (bl.a. jøder). I 1945 blev Centralkontor for særlige anliggender oprettet i København (ledet af en bestyrelse bestående af repræsentanter fra modstandsbevægelsen samt yderligere 5 medlemmer udpeget af magistraten, Gentofte og Frederiksberg kommuner). Centralkontoret tog sig af internerede, efterladte, hjemvendte og krigsfrivillige og indkaldte frihedskæmpere. Kommunerne stillede personale til rådighed for kontoret (Københavns Kommune 1957). Sådanne fællesprojekter hørte dog til undtagelserne. Mere typisk var det, at det offentlige støttede et frivilligt organiseret initiativ og i stigende grad overtog finansieringen deraf. Efter særforbudslovens vedtagelse i 1933 fortsatte mange af de private institutioner indenfor området, men nu med statstilskud. Samtidig fortsatte organisationerne for egne midler deres aktiviteter som interesseorganisationer.

Der er dog også en række eksempler på, at det offentlige har overtaget opgaver, som frivillige organisationer og institutioner stod for (se fodnote 22). Det Classenske Fideicommis stiftelse måtte i løbet af 1950'erne indskrænke sit velgørende arbejde p.g.a. svigtende indtægter i landbruget, og i løbet af 1980'erne opsagde både København og Frederiksberg kommuner deres aftaler med flere af fondens institutioner (bl.a. et rekreationshjem på Lolland), som medførte, at institutioner blev nedlagt. Fonden havde da »... gang på gang oplevet, at det offentlige har overtaget understøttelsesopgaver, som det i samarbejde med andre hjælpeorganisationer har været med til at sætte i gang. Det gælder forrige århundredes biblioteksvæsen, og det gælder ligefuldt en stor asylsag (børnesag). Det gælder omsorgen for syge og afkræftede personer ...« (Helmer Petersen 1992).

Efter 1930'ernes socialreform følte de private organisationer sig – den øgede økonomiske støtte til trods – trængt af den »frembusende stat«. Fra at have haft en avant-garde funktion i begyndelsen af

århundredet, opstod der nu en konkurrencesituation, som kulminerede med 1970'ernes socialreform. De frivillige organisationers tilstedeværelse måtte derfor forklares og legitimeres ved supplerende samfundskritiske funktioner (Skydsgaard 1988). Fra midten af 1980'erne forklares de frivillige organisationers funktion som nødvendige for en alternativ og anderledes tænkning samt evne til fleksible løsninger og bedre kvalitative ydelser.

I 1990'erne er de frivillige organisationer på vej til at blive en integreret del af det sociale hjælpeapparat, som ved hjælp af overenskomster, økonomiske tilskud og kontrakter kan komme til at styre store dele af den frivillige indsats.

Samarbejde på fritids- og kulturområdet

På fritids- og kulturområdet var statsmagten en væsentlig drivkraft bag skyttebevægelsen, som lige fra begyndelsen fik statsstøtte, og tilsvarende fik sporten også hurtigt statsstøtte, da den blev organiseret i Dansk Idræts-Forbund. Selv da Venstre tog magten i Overbestyrelsen i De Danske Skytteforeninger i 1885, mens den politiske strid mellem Venstre og Højre under provisorietiden var på sit højeste, fik skytteforeningerne økonomisk støtte fra staten (Kayser Nielsen 1989. Hansen 1990. Nordby 1995. Jørgensen 1996).

Den frivilligt organiserede fritidsundervisning fik først offentlig støtte fra 1893/95, men det var først da aftenskoleloven blev vedtaget i 1930, at fritidsundervisningen for alvor blev finansieret af det offentlige. For at opnå den forbedrede statsstøtte måtte aftenskolerne imidlertid acceptere øget offentlig styring og kontrol. Bemærkelsesværdigt er det også, at loven ikke skelnede mellem private og kommunale aftenskoler. Først i 1991 blev den offentlige støtte helt forbeholdt frivilligt organiseret voksenundervisning.

I 1940'erne – under og efter 2. verdenskrig – voksede den offentlige støtte til idrætten stærkt, men det skyldtes først og fremmest, at statslige beskæftigelsesmidler blev brugt til at anlægge nye idrætspladser. Efter krigen satte DIF alle kræfter ind på at få tipning indført i Danmark, og efter en meget følelsesladet debat i Folketinget og medierne blev tipsloven vedtaget i 1948 trods uenighed mellem idrætsorganisationerne om det moralske i at modtage penge, som kom fra spil. Loven var i høj grad inspireret af tipslovene i henholdsvis Sverige og Norge, men til forskel derfra blev idrættens andel af overskuddet øremærket til Dansk Idræts-Forbund, De Danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeninger og De Danske Gymnastikforeninger (som dog frabad sig støtte fra overskud på spil, og derfor fik et statstilskud svarende til det, de kunne have fået fra tipsoverskuddet). Det lykkedes således DIF at forhindre, at staten skulle fordele tipsmidlerne til idrætten. Ved tipslovsrevisionen i 1976 kom de idébestemte børne- og ungdomsorganisationer også med i fordelingen af tipsoverskuddet (Ibsen 1996).

På lokalt plan var kommunerne ikke forpligtet til at støtte idræts- og børne- og ungdomsforeningerne før vedtagelsen af fritidsloven i 1968, selvom mange kommuner både stillede lokaler og anlæg til rådighed og også støttede foreningerne økonomisk. Med fritidsloven voksede den kommunale støtte imidlertid stærkt, og samtidig fortsatte tipsoverskuddet med at vokse. Igennem 1980'erne stagnerede den kommunale støtte til folkeoplysningsområdet (voksenundervisning, idræt, børne- og ungdomsforeninger, m.v.) imidlertid, mens tips- og lottooverskuddet nærmest eksploderede. I dag udgør den kommunale støtte til idrætsforeningerne omkring 1/4 af foreningernes indtægter og omkring halvdelen af indtægterne i såvel aftenskolerne som børne- og ungdomsforeningerne, men medregnes værdien af de offentlige udgifter til lokaler

og idrætsfaciliteter, som stilles gratis til rådighed, er den offentlige støtte langt større (Ibsen 1996). Men trods den omfattende støtte er den kommunale udgift til de frivillige foreninger langt mindre end udgiften til de kommunale tilbud. En sammenligning af de forskellige fritidstilbud for unge i Århus kommune viser, at den kommunale udgift til ungdomsskoleundervisning og sociale klubber er mere end 20 gange så dyrt pr. deltagertime end den kommunale udgift til spejderarbejde, 10 gange så dyrt som udgiften til idrætsforeningerne og mere end dobbelt så dyrt som udgiften til folkeoplysningsklubber (heri er udgiften til lokaler og anlæg ikke medregnet) (Århus Kommune 1996).

Det er imidlertid karakteristisk for den offentlige støtte på fritids- og kulturområdet, at den er forbundet med meget få og uspecificerede krav i sammenligning med de krav, stat og kommuner stiller til driftsaftaler med de frivillige organisationer og institutioner på det sociale område. De seneste år har der dog været tendenser til en stærkere indholdsmæssig styring af og kontrol med den offentlige støttes anvendelse. Således har skiftende kulturministre stillet mere specificerede krav til, hvad de øgede tips- og lottomidler skal bruges til. I bemærkningerne til lotto-loven, som førte til en stærk stigning i tilskuddet til organisationerne, blev det præciseret, at idrætsorganisationerne skulle afsætte midler til forsøg og udvikling af breddeidrætten, og at andelen skulle fastlægges i samråd med Kulturministeriet. Men på intet tidspunkt har Folketinget og skiftende regeringer stillet krav om sammenlægninger eller organisatoriske forandringer, og organisationerne har altid reageret meget stærkt mod tilløb til øget statslig styring på fritids- og kulturområdet.

6. Professionalisering

En stadig stigende professionalisering er blevet fremført som en trussel imod det frivillige arbejde og frivillige organisationers identitet. Med professionalisering menes ikke blot flere ansatte men også at mere professionelle normer præger organisationens arbejde – den såkaldte faglige integration (Lorentzen 1993).

Internationalt set har den frivillige sektor på det sociale område – med undtagelse af Japan og Tyskland som er karakteriseret ved en meget høj professionalisering – en relativ lav andel af professionelle i organisationerne, og ofte understreges fordelene ved den frivillige indsats med en deraf følgende uformel struktur, fleksibilitet og fravær af professionelle normer. Salamon og Anheier (1994) ser disse argumenter som kortsigtede og nostalgiske. De mener tværtimod, at sektoren, hvis den skal have en central plads i løsningen af samfundets problemer nødvendigvis må blive mere effektiv = professionel. Men i hvor høj grad er og var den frivillige sektor i Danmark professionaliseret?

Der er ingen tvivl om, at der allerede i anden halvdel af 1800-tallet var en del ansatte i de filantropiske institutioner, selvom hovedparten af medarbejderne var frivillige. Københavns Understøttelsesforenings stab bestod af ca. 400 frivillige undersøgere og nogle ganske få ansatte. En lignende organisation var Menighedsplejerne med omkring 80 lønnede medarbejdere og 800-900 frivillige, som særligt tog sig af sygepleje og omsorg for mindre børn. Premieselskabet for Plejemødre havde dog udelukkende frivillige tilsynsførende og frivillige læger (se fodnote 23).

I 1950'erne var det blevet helt almindeligt, at de frivillige organisationer havde lønnet personale. På en debatdag afholdt af Socialpolitisk Forening i 1951 efterlyste forstandere og formænd for frivillige organisationer og institutioner ligefrem flere frivillige, men de var også kritiske overfor, hvilken rolle de skulle have i organisationens arbejde.

På samme debatdag kritiserede Haldor Hald fra Kirkens Korshær den betydning uddannelse havde fået for det sociale arbejde. *»... at uddannelse tilsyneladende er den eneste kvalifikation, som det offentlige kan anerkende, men sådan er det ikke for det frivillige arbejde, og navnlig ikke, når det gælder et arbejde med mennesker. Der er visse menneskelige egenskaber, der vejer lige så tungt til som uddannelse, og som vi bliver nødt til at kræve plads for«.*

Undersøgelser af de frivillige organisationer i Danmark (Anker 1995, Habermann 1995) viser, at graden af professionalisering (her ment som antal ansatte) i frivillige organisationer stadig er relativ beskedent, selvom der er store forskelle organisationerne imellem. De større landsdækkende organisationer har forholdsvis mange ansatte, mens de lokale organisationer har forholdsvis få. Der er altså foreløbig intet, der tyder på, at ansatte talmæssigt vil komme til at dominere den frivillige sektor.

Den anden side af professionaliseringen, som handler om den »faglige integration«, er det langt vanskeligere at sige noget konkret om. For 100 år siden var det lønnede personale i de frivillige organisationer ikke professionelle i den forstand, at de var uddannet til det arbejde, de udførte, af den enkle grund at sådanne uddannelser endnu ikke fandtes. Spørgsmålet er derfor, i hvor høj grad professionaliseringen først sætter ind i det øjeblik, der ansættes specialister? Der er dog ingen tvivl om, at lønnede og frivillige har en forskellig tilgang til arbejdet. Benævnelsen »filantrop« kan på ingen måde anvendes på en person, som i »Embeds medfør er knyttet til en filantropisk Virksomhed« (Salmonsens Leksikon fra 1919).

Endnu et aspekt i professionaliseringens historie handler om, at kvinder brugte velgørenheden som springbræt for egen emancipation. Filantropien synes at have været et felt, hvor modstand mod kvinders offentlige deltagelse var betragtelig mindre, end når det drejede sig om kvinders medlemskab af politiske partier, fagforeninger eller professionelle sammenslutninger (Krogh 1994). Kvinder fik i filantropien et handlingsrum udenfor hjemmet og deres samfundsopfattelse blev præget af mødet med fattigdommens elendighed. Kirken og en vis religiøs vækkelse i anden halvdel af 1800-tallet ses også som en væsentlig baggrund for den kvindelige mobilisering indenfor fattigforsorgen. Og kvindens del i omsorgsarbejdet – ulønnet som lønnet – står som et spændingsfelt mellem altruisme og professionalisme (se fodnote 24).

Filantropien kan også ses som afsæt for en lang række kvinde- erhvervs opkomst og udvikling. Allerede i 1906 blev den første Frøbelhøjskole med uddannelse af børnehavelærere indviet, og inden 1930 havde 350 elever fået en uddannelse fra skolen.

Mødrehjælpen og det frivillige arbejde på hospitalerne betød igangsættelsen af den professionelle socialarbejderuddannelse. Den Sociale Højskole blev oprettet i 1937.

Manon Lüttichau, en af pionererne i socialrådgiveruddannelsen, begyndte sin karriere som frivillig i Danske Kvinders Velfærd (en del af KFUKs virksomhed), og tillægger filantropien en pionerrolle i grundlæggelsen af moderne socialt arbejde.

Blandt grundlæggerne af Den sociale Højskole var der delte meninger om det sociale arbejde i kristeligt regi, og da højskolen blev oprettet, skete det uden de kristelige direkte medvirken. Som det blev sagt, så ønskede man en »fribaaren social højskole«. Den kristelige ekspertise blev dog anerkendt ved, at folk herfra blev anvendt som lærere (Rømer Christensen 1995).

Uddannelserne kom til at betyde, at de frivilliges indsats i det sociale arbejde fik tildelt en anden (supplerende) rolle – og at den i nogen grad har haft svært ved at hævde sig i forhold til de uddannede eksperter.

Alfred Jørgensen advarede i 1939 mod at foretrække frivillige hjælpere, (blot) fordi arbejdskraften derved bliver billigere. Han taler også imod, at det offentlige foretrækker fagligt uddannede og lønnede medarbejdere, som er »lettere at styre«. Han mener, at alle institutioner trænger til begge slags hjælpere. Begrundelsen er, at de frivillige foreninger har brug for fagligt uddannede folk, og det offentlige har brug for »menneske-til menneske«-elementet, som filantropien med dens frivillige indsats står for. I øvrigt mener han, at en faglig uddannelse i sig selv ikke er nok, men at også embedsmænd, som jurister og præster må have en efteruddannelse i filantropi – d.v.s. social forståelse.

De frivillige foreninger har i nogen grad fulgt denne linje og har satset på såvel fagligt uddannet personale som frivillige. Derimod er dette sjældent tilfældet indenfor det offentlige. Dog findes lægmandsværger indenfor børneforsorgen og kriminalforsorgen og hos de frivillige kontaktpersoner indenfor distriktspsykiatrien.

Kritikken mod velgørenheden og dens frivillige hjælpere har i høj grad været koncentreret omkring forholdet mellem giveren og modtageren af hjælpen – et forhold som er blevet betegnet som asymmetrisk og ulige. Der er ingen tvivl om, at filantropiens »givere« – de såkaldte hattedamer – har handlet ud fra deres egne normer og forestillinger om »det gode liv« som respektabilitet, religiøsitet, flid og sparsommelighed og ærbarhed.

Bente Rosenbeck, som har undersøgt Mødrehjælpens indsats og historie, understreger imidlertid, at den professionelle rådgivning ikke betyder en fritagelse for kontrol og moral. Der kommer, siger hun, blot en anden moral i stedet. Hun mener – inspireret af Nietzsche – at her er tale om historiens ironi: den »bedre« (professionelle) hjælp har også utilsigtede »sidegevinster« (Rosenbeck 1996). Dilemmaet er, at kontrol, moral og omsorg altid følger med hjælpen, og at hjælpen gives på hjælperens præmisser og skøn, ikke på modtagerens egen forståelse af situationen. Professionelle i vore dage har stadig travlt med at skabe afstand til hattedamerne, som jo i virkeligheden er deres faglige mormødre, der – med eller uden hat – gjorde et stort og seriøst stykke arbejde og var med til at lægge grunden til den velfærdsstat vi kender i dag og vor tids professionelle uddannelser (Habermann 1992).

På fritids- og kulturområdet er der store forskelle på professionaliseringsgraden mellem de forskellige organisationsområder.

Voksenundervisningen har næsten altid været varetaget af uddannede og lønnede lærere, og den offentlige støtte har fremmet dette ved at helt eller delvist at betale lønudgifterne. Men selvom aftenskolerne først og fremmest har benyttet sig af undervisere med en pædagogisk uddannelse, har såvel skolerne som det offentlige fastholdt det frie lærervalg, d.v.s. at man ikke er forpligtet til at ansætte lærere med en formel uddannelse, og man har i det hele taget ikke ønsket at området fik karakter af et formelt arbejdsmarked (med heltidsstillinger og almindelige lønmodtagerrettigheder).

Tilsvarende har musikskolerne og ungdomsklubberne overvejende været drevet af lønnede medarbejdere, men der er i højere grad end på voksenundervisningsområdet tale om et normalt

arbejdsmarkedsområde med heltidsjob, m.v. (det gælder dog ikke i samme grad de såkaldt frie ungdomsklubber, som hører under folkeoplysningsloven.).

Helt anderledes forholder det sig indenfor det idébestemte børne- og ungdomsarbejde og idrætten. I de frivillige drenge- og pigeforbund er arbejdet fortsat helt ulønnet i de lokale foreninger og korps, men på regions- og landsplan er der dog sket en professionalisering af en række funktioner ved ansættelse af konsulenter og administrative ledere.

Indenfor idrætten er der sket en vis professionalisering. Undervisning og instruktion i idrætsforeningerne er i dag i højere grad end tidligere lønnet, og i landsorganisationerne er der sket en meget stærk professionalisering i kølvandet på det stærkt stigende tilskud fra Tipstjenesten. Det frivillige arbejde er dog fortsat helt dominerende. En undersøgelse fra 1989 viste, at stort set alle bestyrelses- og udvalgsledere og hovedparten af instruktørerne fortsat fungerer ulønnede eller er symbolsk aflønnede, og at det betalte arbejde maksimalt udgjorde 1/10 af det samlede arbejde i idrætsforeningerne. Siden begyndelsen af 1970'erne er der ikke sket en markant forskydning af ressourcerne i den foreningsorganiserede idræt fra »tid« til »penge« (Ibsen 1992). Vedrørende den faglige professionalisering er der en tydelig tendens til, at de lønnede jobs besættes af personer med en idrætsfaglig uddannelse, og siden begyndelsen af 1960'erne har organisationerne etableret et meget omfattende uddannelses- og kursustilbud til frivillige ledere og instruktører. Alligevel er andelen af instruktørerne, som har gennemført en længere faglig uddannelse (på idrætshøjskole, seminarium eller universitetet), lavere i dag, end den var i 1930'erne, fordi behovet for instruktører er steget meget mere end antallet af »uddannelsespladser« (Berggren, Ibsen og Jespersen 1987). Endvidere viser en undersøgelse fra 1989, at kun 1/20 af bestyrelses- og udvalgslederne i idrætsforeningerne har været på idrætshøjskole eller gennemført en idrætsslæreruddannelse og 4/5 ikke har deltaget i nogen.

7. Sammenfatning

Ovenstående har vi analyseret den historiske udvikling i den frivillige sektor indenfor det sociale område og fritidsområdet og sammenlignet udviklingen på de to områder. I et forsøg på at sammenfatte stoffet kan man groft opdele den frivillige sektors historie i tre perioder (se også skema 1):

1800 - 1930:

Den frivillige organisering begynder først for alvor at tage form og brede sig efter grundlovens vedtagelse i 1849. Væksten og differentieringen sker dog især efter århundredeskiftet.

I denne periode er der ingen stærke modsætninger mellem den offentlige og den frivillige sektor. Ingen lovgivning for den frivillige sektor (bortset fra grundlovens bestemmelser om foreningsfrihed). Dele af den frivillige sektor på såvel det sociale område som fritidsområdet modtager tidligt offentlig støtte, men omkring århundredeskiftet vokser den offentlige støtte til såvel den private/frivillige aftenskoleundervisning som private/frivillige børneinstitutioner (asylers), der samtidig underlægges øget kontrol.

Mod slutningen af århundredet og de første ti år af 1900-tallet præges den frivillige organisering på begge samfundsområder af de kirkelige bevægelser (Indre Mission og grundtvigianismen) og (i mindre grad) af arbejderbevægelsen.

1930 - 1980:

Også i denne periode er den frivillige sektor præget af stærk vækst og differentiering. Samtidig vokser den offentlige støtte og dermed sætter kontrollen også ind, hvilket i konkrete sager kan give modsætninger mellem den offentlige og den frivillige sektor. Men der er store forskelle mellem det sociale område og fritidsområdet.

På det sociale område overtager det offentlige gradvist ansvaret for for sorgen, dels ved en udvidelse til eller overtagelse af for sorgen på områder, hvor den frivillige organisering ikke slår til, dels ved statslig finansiering af private/frivillige institutioner. I løbet af 1950'erne slår tankegangen om lige ydelser til alle (universalismen) igennem også i lovgivningen (1956 Folkepensionsloven og 1964 Daginstitutionstilbud til alle), og derefter sker der en massiv udbygning af velfærdsstaten. Den frivillige organisering fraskrives i stigende grad enhver rolle og betydning og fungerer primært som interessevaretager i forhold til offentlige ydelser.

På fritidsområdet sker en trinvis udvidelse af den offentlige støtte: Først lovbestemt støtte til aftenskoler (1930), dernæst til ungdomsskolen (1942), indirekte statsstøtte til idrætsorganisationernes (tipsloven i 1948), støtte til ungdomsklubberne og børne- og ungdomsforeninger (1954) og fra 1969 støtte til (næsten) al fritidsaktivitet. Men perioden er også præget af, at lovgivningen i princippet ligestiller frivillige og offentlige initiativer (såvel kommunale som frivillige aftenskoler, »interessegrupper« for børn og unge i såvel offentlig som frivillig regi, såvel kommunale som frivillige ungdomsklubber, støtte til såvel kommunale som frivillige musikskoler). Denne ligestilling gælder dog ikke ungdomsskolen og bibliotekerne, som er blevet en ren kommunal opgave. Initiativretten er dog primært forbeholdt den frivillige organisering, der samtidig modsætter sig flere forsøg på stærkere offentlig styring.

1980 - 1995:

I denne periode sker der en fortsat stærk stigning i antallet af foreninger og frivillige organisationer på begge samfundsområder. Faktisk 1/3 af alle frivillige foreninger og organisationer, som i dag findes i Danmark er dannet igennem 1980'erne og 1990'erne – på såvel det sociale område som kultur- og fritidsområdet.

Samtidig vokser den offentlige interesse for den frivillige sektor: Større ideologisk legitimitet, øget offentlig støtte, men også tendenser til øget offentlig styring og kontrol.

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

På fritidsområdet sker der tilsvarende en forøgelse af den offentlige støtte (primært øgede tips- og lottomidler til landsorganisationer), og store forsøgs- og udviklingsprogrammer støtter nye ideer og samarbejdsformer i den frivillige sektor (10-punkts programmet og »skolen som lokal

kulturcenter«). Samtidig sker der imidlertid en voksende kommunalisering af dele af fritidsområdet, idet en voksende andel af ungdomsklubberne og musikskolerne er kommunale. Omvendt sker der en af-kommunalisering af aftenskolerne og øvrige børne- og ungdomsaktiviteter (idræt, spejder, m.v.), som med folkeoplysningslovens vedtagelse i 1990 næsten udelukkende kan få støtte, hvis det er organiseret i frivillig regi.

I hele perioden fra 1850 til i dag har den frivillige organisering således vokset sig stadig større i antal foreninger og organisationer, og er blevet mere og mere nuanceret hvad angår indhold. Resultatet er at samtidig med at udbygningen af velfærdsstaten var det væsentlige politiske projekt, er også den frivillige sektor på begge områder blevet mere markant. Ligeledes er den offentlige finansiering af frivillig organisering vokset stærkt gennem de seneste tredive år.

Sammenligningen af det sociale område med fritidsområdet viser således, at på den ene side er der mange fælles træk ved udviklingen på de to områder. Men fra begyndelsen af 1930'erne udvikler de to områders relationer til den offentlige sektor sig forskelligt. På det sociale område overtager det offentlige efterhånden ansvaret, og relationerne mellem de to sektorer får karakter af enten afstand eller stærk integration. På fritidsområdet fastholder de frivillige organisationer på en række områder initiativet og ansvaret og til trods for en stadig mere omfattende offentlig støtte formår foreninger og organisationer at bevare en stor autonomi.

På den måde bliver også de to områders selvforståelse væsensforskellig (se også skema 2). Det sociale område har udviklet en selvforståelse i at være supplement til den offentlige indsats, som de svages fortaler, den der påpeger nye behov og som interessevaretager for særlige grupper. Det er altså en selvforståelse, som til trods for sektorens tætte relationer til det offentlige, må indebære en vis form for afstand, og i nogle tilfælde et modmagts- og konkurrenceforhold.

På fritidsområdet derimod findes der i princippet ingen konkurrence – ofte har den frivillige organisering en form for monopolstilling, eller også er den frivillige og den offentlige organisering ligestillet. Det giver foreningerne en langt mere »fredelig« indstilling til det offentlige, fordi de opfatter sig selv om værende den væsentlige kerne.

Og medens lovgivningen på det sociale område ofte bliver opfattet som et »indgreb« i organisationernes selvstændighed, så har der på fritidsområdet udviklet sig en meget specifik lovgivning med den funktion at »beskytte« den frivillige indsats.

På begge områder ser vi imidlertid en parallel udvikling væk fra en idébaseret hen imod en højere grad af fiksering på løsning af opgaver og aktiviteter. Spørgsmålet er, om de frivillige organiseringer langsomt nærmer sig det offentlige i en sådan grad, at det i fremtiden kun vil være en formssag om der er tale om en offentlig eller en frivillig indsats? Og dernæst følger spørgsmålet, om det så vil være muligt at fastholde de frivilliges engagement.

Skema 1

Frivillig organisering og offentlig regulering på det sociale område

o. 1700

Særskat udskrives og forbud mod betleri indføres. Princippet var, at borgerne skulle beskyttes mod de fattige, og at de fattige skulle gøre nytte.

Privat velgørenhed eksisterer i form af stiftelser og initiativ af enkeltpersoner.

I slutningen af 1700-tallet opstår de første private, velgørende selskaber.

o. 1800

Oplysningstidens humane menneskesyn medfører rigeligere hjælp. Princippet var : **værdigt trængende og hjælp til selvhjælp.**

Asylbevægelsen (børnesagen) vinder fodfæste.

o. 1850

Grundloven indfører ret til offentlig forsørgelse mod afståelse af borgerlige rettigheder, trangskriterierne var strenge. Princippet var: **rettighed i nødstilfælde** og der lægges vægt på **værdigt trængende.**

Efter grundloven i 1849 tager dannelsen af foreninger med socialt, velgørende sigte fart og den frivillige/private velgørenhed begynder at se sig som en samlet filantropi-bevægelse. Foreningerne retter sig især mod:

- fattigdom (hjælpekasser og understøttelsesforeninger, der lemper den offentlige fattighjælps stemplende virkninger, uddeler større beløb end det offentlige fattigvæsen).
- omsorgen for børn og unge
- spiritusmisbrug (afholdssagen)

De første handicaporganisationer oprettes i 1870'erne, men det er først knap 100 år senere, at dannelsen af sygdoms- og handicaporganisationer for alvor tager fart.

Mod slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet opstår en række sociale organisationer på et kristent/kirkeligt grundlag: Diakonissestiftelsen (1863), KFUM og K (1878 og 1883), Missionen blandt hjemløse (1893), De Samvirkende Menighedsplejer (1902), Betaniaforeningen (1907), Kristeligt Studenter Settlement (1911), Kirkens Korshær (1912), m.fl.

o. 1900

a. Forsorgen overtages i højere grad af det offentlige, bl.a. via tilskud til en del forsikringsordninger. Alderdomsunderstøttelse indføres, den sociale hjælp gøres mindre ydmygende, men dog fortsat strenge trangskriterier.

Principperne: **værdigt trængende og hjælp til selv-hjælp.**

Filantropien vokser men bliver mere sags-orienteret og arbejder for et større statsligt engagement i socialpolitikken.

I begyndelsen af 1900-tallet udgør børnesagen mindst 1/3 af den københavnske filantropi, men på samme tidspunkt begynder asylerne (frivillige børnehaver og andre institutioner) at modtage offentlige tilskud men samtidig øges den offentlige kontrol også.

1930'erne:

Steinckes socialreform: Administrativ oprydning og første skridt mod helhed i socialpolitikken, overtagelse af private initiativer tager fart, forsikringsordningerne styrkes, refusionsordninger fra stat til kommuner

Principper: **rettighed** i stedet for almisse.

Filantropiens punkt-indsatser tænkes ind i en helhed.

I 1933 overtager det offentlige omsorgsforpligtelsen i forhold til handicappede, men eksisterende private/frivillige institutioner fortsatte med statstilskud.

Det boligsociale arbejde samles i almennyttige boligselskaber. I 1938 vedtog Folketinget at yde statstilskud til boligbyggeri.

1940 - 1970

I denne periode, under velfærdsstatens konsolidering, opstår især interesseforeninger (bl.a. pensionistforeninger og sygdoms- og handicaporganisationer).

I 1950'erne og 1960'erne tager dannelsen af sygdoms- og handicaporganisationer fart.

Stærk kommunalisering af børneinstitutionerne.

1970 - 1990

I denne periode dannes der flere sociale foreninger og frivillige organisationer end nogensinde tidligere, især mange

- sygdoms- og handicapforeninger
- selvhjælpsforeninger
- alternative rådgivninger, krisecentre, m.v.

Kommunalreformen og bistandsloven (1976): Overskrifterne er service, tryghed, forebyggelse og decentralisering.

Principper: **skøn og behov**.

Det frivillige sociale arbejde erklæres overflødigt.

Fra begyndelsen af 1980'erne voksende offentlig opmærksomhed og økonomisk støtte:

- statslige forsøgspuljer (bl.a. SUM)
- øremærkede puljer til frivilligt socialt arbejde (PUF)
- andel i tips- og lottomidler

Frivillig organisering og offentlig regulering på fritidsområdet

1800 - 1860

Ved almueskolens indførelse får skolerne også pligt til at tilbyde frivillig aftenskole for unge (1814).

Få frivillige søndagsskoler for håndværkerlærlinge uden offentlig støtte.

1860 - 1880

Skytte- og gymnastikbevægelsen etableres.

De Danske Skytteforeninger dannes i 1861 med offentlig støtte.

Voksende antal aftenskoler men kun få i frivillig/privat regi.

1880 - 1900

Sportsbevægelsen etableres. Dansk Idræts-Forbund dannes i 1896.

Statstilskud for første gang til private/frivillige aftenskoler (1894/95). Forskellige initiativer til frivillig aftenundervisning i frivillig/privat regi: Bl.a. Studentersamfundets »Aftenundervisning for Arbejdere i 1892 og Folkeuniversitetsforeningen i 1898.

De første idébestemte ungdomsorganisationer dannes (KFUM i 1878, KFUK i 1889 og De Danske Ungdomsforeninger i 1903).

Dansk Idræts-Forbund får statsstøtte fra 1903.

1900 - 1920

De frivillige børne- og ungdomskorps oprettes: Frivilligt

Drenge Forbund i 1902, De Unges Idræt i 1905, Det Danske Spejderkorps i 1910 og KFUM-spejderne i 1910.

Den moderne dans organiseres i private danseskoler (d.v.s. privatøkonomisk organisering). Som reaktion på den moderne dans' udbredelse oprettes foreninger for folkedans (d.v.s. frivillig organisering).

1920 - 1940

Første aftenskolelov (1930) til styrkelse af den frivillige skoleundervisning (kompromis mellem Socialdemokratiet, som ønskede en udvidelse af skolepligten, og de borgerlige partier, som var imod længere skolegang). Sikrede såvel støtte til private/frivillige som kommunale aftenskoler.

Den første bibliotekslov vedtages, som fører til en kommunalisering af de lokale biblioteker og nedlæggelse af biblioteksforeninger (1936).

De første frivillige musikskoler oprettes.

De første ungdomsklubber oprettes.

Stærkere statslig involvering i formidling af kultur/kunst: Lov for radio og TV i 1922, lov for biografvæsen i 1933, bibliotekslov i 1936, naturfredningslov i 1937, museumslov i 1941.

1940'erne

Øget indsats i forhold til de unge.

- *Den første deciderede ungdomsskolelov vedtages, som fører til en kommunalisering af ungdomsskolerne.*
- *Tre forskellige former for frivillige ungdomsklubber vinder frem
»frie ungdomsklubber«
sociale ungdomsklubber
»lukkede ungdomsklubber« i ungdomsskolen*

Aftenskolerne institutionaliseres for alvor: Arbejdernes Oplysningsforbund var allerede blevet dannet i 1924, Liberalt OF blev dannet i 1945, Folkeligt OF i 1947 og Frit OF i 1952.

Øget støtte til idræt:

- *Under krigen bliver mange idrætsanlæg anlagt (for beskæftigelsesmidler)*
- *I 1948 vedtages Tipsloven, hvis overskud især går til idrætsorganisationerne.*

1950'erne

Ændringer i aften/ungdomsskoleloven:

- *lægger øget vægt på frivillig organisering.*
- *åbner for første gang for kommunale tilskud til frivillige børne- og ungdomsforeninger.*

Staten påtager sig et mere formelt ansvar for den skabende/producerende del af kulturlivet: i 1956 blev lov om billedkunst vedtaget, i 1961 fik vi den første musiklov, i 1963 en teaterlov, litteraturlov i 1963, m.v.

1960'erne

Stærk udvidelse af den offentlige støtte til fritidsundervisning og den frivillige organisering af børns og unges fritid: Vedtagelsen af »Verdens bedste fritidslov« i 1968.

1970 - 1990

Stærk vækst i antallet af frivillige foreninger men store forskelle fra aktivitet til aktivitet:

- *Stærk vækst i antallet af idrætsforeninger,*
- *Stærk vækst i antallet aftenskoler, hvoraf en voksende andel er frivillige,*
- *Stagnation i antallet af frivillige børne- og ungdomskorps,*
- *Voksende antal ungdomsklubber, men faldende andel deraf som er frivillige.*
- *Voksende antal musikskoler men primært kommunale.*

Voksende antal privat-økonomiske tilbud på områder, der traditionelt har været frivilligt organiseret (bl.a. idræt og musik).

1990'erne

Lovgivningen styrker den frivillige organisering: Der gives kun offentlig støtte til aftenskoler, idrætsforeninger, børne- og ungdomsforeninger, m.fl., som er frivilligt organiseret. Kommunale aftenskoler bliver derfor »frivillige« (Folkeoplysningsloven 1991).

Den offentlige støtte til musikskoler bliver lovbestemt (Musikloven 1991).

o. 1995

Overvejelser til ny revidering af sociallovgivningen med strengere tragskriterier og færre ydelser til hele befolkningen, hvor principperne om **nød og nytte** vinder frem.

Den frivillige indsats »genopdages« og indtænkes som samarbejdspartner og det offentlige.

Skema 2

Forskelle og ligheder mellem den frivillige organisering på det sociale område og fritids-området

Forholdet mellem den offentlige og den frivillige sektor

Rolle/selvforståelse

Lovgivning

Offentlig finansiering

Foreningers/org. orientering

Udvikling i organisationsmønstret

Det sociale område

»Overtaget« og domineret af den offentlige sektor. Samarbejde og integration Centralisering/statslig

Supplement og interessevaretager i forhold til den offentlige sektor. Frivilligt organiserede tilbud er sjældent ligestillet med offentlige tilbud.

– ingen specifik lovgivning for frivilligt socialt arbejde.

– kommunen »kan« støtte.

– begrænset offentlig støtte

– primært

– »driftsstøtte« og

- »projektstøtte
- problemorienteret
- vækst i antallet af foreninger og organisationer
- stærk differentiering
 - mindre idébaseret
 - mindre lokal

Fritidsområdet

Domineret af den frivillige sektor, men enkelte områder er overtaget/domineret af den offentlige sektor.

Autonomi: »En arms afstand«

Decentralisering/kommunerne.

Enten har den frivillige organisering »initiativretten« (folkeoplysning) eller også er den frivillige og den offentlige organisering ligestillet.

- specifik lovgivning for frivilligt organiseret fritidsundervisning og -aktivitet
- kommunen »skal« støtte
- omfattende offentlig støtte
- næsten udelukkende grundstøtte
- aktivitets-orienteret
- vækst i antallet af foreninger og organisationer
- stærk differentiering
- mindre idébaseret
- mindre lokal

Litteratur:

Adamsen, Lis og Fisker, Jesper (1986): Socialt forsøgsarbejde i boligområdet – en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøgsprojekter i Danmark. AKF, København.

Ahlberg, Flemming (1966): Den sociale forsyning i Danmark I og II. Fra serien Faglig Læsning, Gyldendals Forlag.

Andersen, Bent Rold (1973): Hvad er der i vejen med trykkesystemet? Socialforskningsinstituttets pjece 3, København.

Andersen, Bent Rold (1971): Grundprincipper i socialpolitikken. Det Danske Forlag.

Andersen, Bent Rold (1966): Socialpolitik i velfærdssamfundet. Munksgaards Forlag, København.

Andersen, Peter Ramskov (1993): En vågen dansk, kristen ungdom. De danske Ungdomsforeninger under Besættelsen.

Odense Universitetsforlag.

Anderson, Robert T. og Anderson, Gallatin (1959-60): Voluntary Associations and Urbanization - a Diachronic Analysis (i The American Journal of Sociology, 1959-60, side 265-273).

Anker, Jørgen (1995): De frivillige sociale organisationer, SFI, rapport-95:12.

Arkitektskolen, afd. B, Arkitektskolen i København (1971): Om boligproblemet – en analyse af boligproblemet. Gyldendals Forlag, København.

Arskog, Niels Peter (1981): At politisere ungdommen. Dansk Ungdoms Fællesråd 1940-1980. Dansk Ungdoms Fællesråd.

Berggren, F., Jespersen, E. og Ibsen, B. (1987): Idrættens Trækfugle. Rapport om instruktøruddannelse og instruktørarbejde i folkelig idræt. DDGU og DDGS&Is gymnastikgruppe. 294 sider.

Betænkning nr. 1016 (1984): Betænkningen om »Fritidsvirksomhed for børn og unge«. Afgivet af udvalg nedsat af undervisningsministeren i december 1983.

Betænkning nr. 559 (1970): Samfundet og ungdommen. Betænkning afgivet af kontaktudvalget mellem ungdomsorganisationerne og statsadministrationen

Bramsen, Bo og Fogtdal, Palle (1991): København før og nu – og aldrig. Bind 12. Frederiksberg. Fogtdals Forlag, København.

Buksti (1980): Organisationer under forandring. Forlaget Politica.

Christiansen, Birgit (1996): Frivilligcentraler – Hvorfra? Hvorhen? Center for frivilligt socialt arbejde.

Christensen, Hilda Rømer (1995): Mellem backfische og pæne piger – køn og kultur i KFUK 1883-1940. Museum Tusulanums Forlag. Københavns Universitet.

Clausen, Egon (1995): Den syvende himmel – da Jesus kom til Indien. Gyldendals Forlag.

Clausen, Egon (1991): Under dine vingers skygge. Gyldendals Forlag.

Clemmensen, Niels (1987): Associationer og foreningsdannelse i Danmark 1780-1880. Alvheim & Eide.

Dansk Ungdoms Fællesråd (1987): Det idébestemte børne- og ungdomsarbejde. Dansk Ungdoms Fællesråd.

Direktoratet for revalidering og forsorg (1969): Institutioner for handikappede.

Dybdal, Vagn (1982): Det nye samfund på vej 1871-1913. Dansk socialhistorie 5. Gyldendals Forlag.

Eigaard, Søren; Haue, Harry og Larsen, Helge (1987): Aftenskolernes historie i Danmark. Folkeoplysning i 200. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Eriksen, Sidsel (1995): Søster Silfverbergs sorger. Spektrum.

Fang, Lotte (1991): Duebrødre Kloster – 800 års historie om Duebrødre Kloster, Søren Olsens Hospital og Meyercrones Stiftelse i Roskilde. Forlaget SIGLEV, Roskilde.

Gyldendals Fremmedordbog (1983) Gyldendals Forlag.

Habermann, Ulla (1995): Kommuneprofiler. Center for frivilligt socialt arbejde.

Habermann, Ulla (1992): Folkelighed og frivilligt arbejde. Akademisk Forlag, København.

Habermann, Ulla (1987): Det tredje netværk. Akademisk Forlag, København.

Habermann, Ulla og Nielsen, Jens-Emil (1979): Høflighed koster ingen penge – om arbejdsmiljø og klientmiljø på bistandskontoret. Delta, København.

Hansen, Erik (1975): Prostitution. Social Studier. Universitetsforlaget, Århus.

Hansen, Otto Laust (1996): Musikskolerne i Danmark (ikke publiceret notat fra musikskolekonsulenten).

Hansen, Svend Aage og Henriksen, Ingrid (1980): Sociale brydninger 1914-39. Dansk socialhistorie. Gyldendals Forlag.

Hansen, Svend Aage og Henriksen, Ingrid (1980): Velfærdsstaten 1940-78. Dansk social historie 7. Gyldendals Forlag.

Harthøj, Benny (1990): Tillæg til »En saga grøn« – om 5 KFUM-Spejderår 1985-1990, samt person- og emneregister 1910-1990. Spejderforlaget.

Harthøj, Benny (1985): En saga grøn – om 75 KFUM-Spejderår. Spejderforlaget.

- Helge, Nynne (1995): Familien Jensen og Vorherre – om tro og kirkeliv i Københavnske arbejderfamilier omkring århundredeskiftet. Arbejderhistorie.
- Hermansen, Ole F. (1975): Socialt arbejde i de lokale fællesskaber. Munksgaards Forlag, København.
- Høgsbro, Kjeld (1992): Sociale problemer i selvorganiseret selvhjælp i Danmark. Samfundslitteratur, København.
- Hvid, Helge (1990): Ulighed, fattigdom og socialpolitik. Dansk Sociologi nr. 1.1.
- Ibsen, Bjarne (1996): Frivilligt arbejde i idrætsforeninger. Systime/Danmarks Højskole for Legemsøvelser.
- Ibsen, Bjarne (1996): Den frivillige organisering af idrætten i Norden. Danmarks Højskole for Legemsøvelser (ikke publiceret).
- Ibsen, Bjarne (1995): Forandringer i den frivillige organisering i den kulturelle og sociale sektor i Danmark (i: Klausen, Kurt Klaudi og Selle, Per (red.): Frivillig organisering i Norden. Forlaget TANO og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ibsen, Bjarne (1992): Frivilligt arbejde i idrætsforeninger. Systime/DHL, København.
- Johansen, Hans Chr. (1979): En samfundsorganisation i opbrud - 1700-1870. Dansk social historie bind 4. Gyldendals Forlag.
- Jørgensen, Alfred (1939): Filantropi i offentlig forsorg og privat velgørenhed for begyndere. Lohses Forlag, København.
- Jørgensen, Rigborg (1988): Børn af arbejderklassen. Socialpolitisk Forlag, København.
- Klewe, Lars (1983): Fritids- og ungdomsklubber – institutioner under forandring. Grøn serie nr. 15. Social- og sundhedspolitiske studier.
- Klausen, Kurt Klaudi (1995): Et historisk rids over den tredje sektors udvikling i Danmark.
- Fra Klausen, Kurt Klaudi og Selle, Per (red.): Frivillig organisering i Norden. TANO og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Selle, Per (1996): The third sector in Scandinavia. Voluntas 7/2.
- Kolstrup, Søren (1996): Den danske velfærdsstat. Foredrag på Københavns Universitet på symposiet »Køn og klasse. Mellem filantropi og velfærd«. 25. april 1996.
- Korsgaard, Ove (1984): Alternativ til gadehjørnet – en bog om klub-arbejde. Landsforeningen Ungdomsringen.
- Korsgaard, Ove (1982): Kampen om kroppen. Gyldendals Forlag, København.

Kristeligt Studenter Settlement. Årsskrifter 1979 og 1980.

Krogh, Tyge (1994): Filantropibegrebet mellem næstekærlighed, liberalpolitik og solidaritet. Den jyske historiker, nr. 67, juli.

Krogshede, K.K. (1943): Idræt, vor tids store folkeopdrager. Forlaget Arnkroner.

Københavns Kommune 1940-1955 (1957). Københavns Kommunalbestyrelse.

Langkilde, Hans Erling (1952): Bedre boliger. Det Danske Forlag, København.

Larsen, Jakob Norvig og Vilby, Knud (1989): Bistand i bevægelse - private danske organisationers u-landsaktiviteter. Danida, København.

Lindboe, Ole (1992): Det varme gadehjørne. Ungdomsringen/Ultima.

Lindboe, Ole (1984): Alternativ til gadehjørnet – en bog om klubarbejde. Landsforeningen Ungdomsringen.

Lorentzen, Håkon, Andersen, Rolf K., Brekke, Jan-Paul (1995): Ansvar for andre. Universitetsforlaget Oslo.

Lorentzen, Håkon (1993): Frivillighetens integrasjon – Staten og de frivillige velfærdsprodusenterne. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Lützen, Karin (1996): Filantropi som forløber for velfærdsstaten. Foredrag på Københavns Universitet på symposiet »Køn og klasse. Mellem filantropi og velfærd«. 25. april 1996.

Lykketoft, Mogens (1994): Sans og samling. Samlerens Forlag, København.

Løkke, Anne (1994): Præmierede plejemødre – Den københavnske filantropi og uægte børn i 1800-tallet (i Den Jyske Historiker: Filantropi – mellem almisse og velfærdsstat – nr. 67, juli. 1994). Aarhus Universitetsforlag.

Mortensen, Margrethe (1995): Spejderbevægelsen på bistand (i Christensen, Søren og Molin, Jan (red.). I den gode sags tjeneste. Frivillig organisationer i Danmark.). Handelshøjskolens Forlag, København.

Møller, Iver Hornemann (1992): Den danske velfærdsstats tilblivelse. Samfundslitteratur, København.

Maarup, Lars Zacho (ansv.) m.fl. (1988): Spejderlex. Det Danske Spejderkorps.

Nielsen, Hanne Rikken (1995): Fra pariakaste til hæderlige kvinder – debatten om de ugifte mødre 1880-1940. Fra Arbejderhistorie.

Olsen, Henning Salling (1983): Voksenundervisning – hverdagsliv og erfaring. Unge Pædagoger.

- Ordbog over det danske sprog (1922/66): Det danske sprog og litteraturselskab.
- Pedersen, Erik Helmer (1992): Godsdrift og velgørenhed – det Classenske Fideicommiss 1942-92. Nykøbing F. Classenske Fideicommiss, Corlitze.
- Pedersen, Lykke L. (1995): Det daglige brød – forbrugsvaner og kultur konflikter. Arbejderhistorie.
- Petersen, Jørgen Henrik (1996): Vandringer i Velfærdsstaten. Odense Universitetsforlag.
- Philip, Kjeld (1947): Staten og fattigdommen. Gjellerups Forlag, København.
- PPII – Perspektivplan-redegørelse 1972-1987 (1973): Statens Trykningskontor.
- Rosenbeck, Bente (1996): Omsorg eller omklamring? Foredrag på Københavns Universitet på symposiet »Køn og klasse. Mellem filantropi og velfærd«. 25. april 1996.
- Salamon, Lester M. og Anheier, Helmut K. (1994): The Emerging Sector. The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salmonsens Leksikon (1919). Schultz Forlag.
- Scheuer, Steen (1981): Frivillige organisationer i Danmark med indsats over for underprivilegerede grupper. Fra Friis, Henning: »Nederst ved bordet«. Socialforskningsinstituttet, publ. 108, København.
- Schultz, Annette Østergaard (1994): Solidariteten – det socialistiske svar. Den jyske historiker, nr. 67. juli.
- Selle, Bjarne og Øymyr, Bjarne (1995): Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisationsforum endrar seg 1940-1990. Samlaget, Oslo.
- Skydsgaard, Karen (1988): Træk af diakoniens historie i vort århundrede. Fra »Rødder og netværk. En bog om diakonalt og socialt arbejde i København«. Stiftsudvalget for diakonale opgaver i Københavns Stift, København.
- Socialpolitisk Forening (1952): Den frivillige indsats på det sociale område. Det danske forlag, København.
- Socialreformen i korte træk (1934): Hjemmets Bibliotek.
- Social Vejviser 1990 og 1994. Center for frivilligt socialt arbejde, Odense.
- Steinckes, K.K. (1912): Almisse eller rettigheder. Gyldendals Forlag.
- Thing, Morten (1996): Kulturradikale, velfærdsstaten og kultursammenstød. Foredrag på Københavns Universitet på symposiet »Køn og klasse. Mellem filantropi og velfærd«. 25. april 1996.

- Thrysoe, Villy (1981): Socialpolitisk introduktion. Gyldendals Forlag, København.
- Tjalve, Lars og Schmidt, Børge (1993): På livet løs. FDF/FPF 1902-1992. FDF/FPFs forlag.
- Trangbæk, Else; Hansen, Jørn; Ibsen, Bjarne; Jørgensen, Per; Nielsen, Niels Kayser (1996): Dansk Idrætsliv, bind I og II. Gyldendals Forlag.
- Trangbæk, Else (1987): Mellem leg og disciplin. Gymnastikken i Danmark i 1800-tallet. Bogforlaget Duo, ApS, Aabybro.
- Trommer, Aage (1988): Kampen for drengene – kampen om drenge. FDF og DUI i første årti af det 20. århundrede. Fra »Festskrift til Tage Kaarsted«. Om Danmarks historie 1900-1920. Odense Universitetsforlag.
- Trommer, Aage (1990): Da spejderne kom til Danmark. Fra Feldbæk, Ole (red.): »Festskrift til Niels Thomsen«. Odense Universitets Forlag.
- Ungdomskommissionen (1950): Ungdommens friluftsliv. Betænkning fra Ungdomskommissionen.
- Vammen, Tinne (1995): Fromhet, filantropi och familism – Grundtvigianer i 1800-talets köpenhamska asylrörelse. Fra »På Tröskeln till välfärden«, red. Sjöberg og Vammen. Carlssons, Stockholm.
- Vammen, Tinne (1994): Ømme punkter – Filantropi og velgørenhed ca. 1780-1930 – et unostalgisk vue. Den jyske historiker, nr. 67, juli.
- Voss, Lilla (1975): Fattigdom og forsorg i 1880'erne. Sociale Studier. Universitetsforlaget, Århus.
- Wijkström, Filip (1995): Den idella sektorn och pengarna! Paper till symposium för: »Forskarnätverket för forskning om den nordiska ideella sektorn«, 23.-24. november 1995. Örebro.
- Winding, Kjeld (1940): Danmark for 100 aar siden og nu. J. H. Schultz Forlag, København.
- Århus Kommune (1996): Analyse af de 14 til 25-åriges fritidstilbud. Fritid- og Kulturforvaltningen, Århus Kommune.

Fodnoter

- 1 Også Salmonsens Leksikon (1919) definerer filantropi som velgørenhed: »En filantrop er en person, der uden hensyn til personlig fordel virker for at forbedre sine medmenneskers vilkår«. Forfatteren skelner desuden mellem den frivillige indsats og den ansattes pligt: ... »medens man vel om den, der har undfanget ideen til et filantropisk foretagende – eller personligt har ofret arbejde og kapital på realisationen af denne idé vil bruge benævnelserne »filantrop«, gælder denne betegnelse ingenlunde en person, fordi han i Embeds medfør er knyttet til en filantropisk Virksomhed«.
- 2 Godsdrift og velgørenhed var tilsyneladende en ofte forekommende kombination. F.eks. på Duebrødre Kloster i Roskilde (se side ? note 20) eller Herluf Trolles og Birgitte

Gøjes oprettelse af en skole på deres gods og donationen af hele deres formue til skolens fremtidige drift. Skolen eksisterer endnu – som Herlufholms kostskole. (Ahlberg 1966) (Helmer Petersen 1992). Kombinationen forekom også, da Det Classenske Fideicommis' stifter, generalmajor Johan Frederik Classen, ved sin død i 1792 efterlod sig et testamente, som bestemte, at hele hans formue skulle henlægges til et særligt fond. Og i »bedste overensstemmelse med tidsånden med dens betoning af patriotiske og humane synspunkter« båndlagdes formuen til at »danne nyttige mennesker til statens bedste, at understøtte arbejdsomhed i de nødvendige dele for landets vel og at hjælpe og lindre fattigdom og elendighed.« Dette blev af fonden i praksis tolket som velgørenhed og understøttelse til enkeltpersoner (ikke mindst de, der havde kendt bedre tider) og institutioner med socialt formål samt til videnskab og undervisning. (Ahlberg 1966) (Helmer Petersen 1992).

- 3 Settlementsbevægelsen fremstod i slutningen af 1800-tallet på et tidspunkt, hvor industrialiseringen havde forsynet England med en vældig underklasse, som levede under usle forhold i fattigdom og elendighed. Den var især koncentreret i Østlondons slum, mens en anden befolkningsgruppe samtidig og af den samme industrialisme blev sat i stand til at leve i overflod. en del af universitetsfolk mente, at der burde gøres noget, og de nøjedes ikke med at protestere eller advare – de kastede sig personligt ud i et hjælpeprogram i selve East End. De gjorde det dels for at afhjælpe nøden, dels for at skaffe sig et personligt kendskab til arbejderbefolkningens vilkår og livsindstilling. Denne måde at arbejde på blev overført til Danmark og Sverige (Hemgårdsrørelsen) omkring 1910, og formålet var (og er) at give medarbejderne – de frivillige – indblik i og viden om de forhold, der råder i et arbejderkvarter, dels at give beboerne – fra børn til pensionister – et tilholdssted, som »kan danne en tryk baggrund for at forbedre deres egen situation. Af sin egen indre overbevisning til at blive talsmand ude i samfundet for dem, som er dårligst stillede« (Citat fra årsskrift fra 30'erne). Ja, man blev sågar tvunget til at forstå kommunismen, hvilket nok ikke var så lidt i 1936, hvor emnet kristendom og socialisme optog mange debataftener på Settlementet, og socialismen blev ikke betragtet som en konkurrent til kristendommen, snarere som en udfordring. Settlementsmedarbejderne opfattede kløfterne i samfundet som udtryk for manglende medmenneskelighed, og her kommer Settlementets kristne basis ind. Men i modsætning til Indremission havde Settlementet ikke egentlig missionering på programmet, man har levet op til »frihedstanken«, som gik ud på at alle må udforme deres eget liv, ingen skal tvinges til en bestemt livsanskuelse. (Kilde: Kristeligt Studenter Settlement. Årsskrifter 1979 og 1980).
- 4 Eksempler er julehjælp, spædbarnskurve, konfirmationshjælp og uddeling af tøj og møbler.
- 5 KFUK var hurtigt aktiv i, hvad man kunne kalde forebyggende arbejde. Organisationernes foreningsliv var en base for mange unge kvinder, som også deltog som frivillige i det sociale hjælpearbejde. KFUK var især opmærksom på rejsende unge kvinder både herhjemme og i udlandet (Emigranttjeneste og KFUK-hjem). På hovedbanegården i København, hvor mange unge kvinder kom rejsende til hovedstaden for at søge arbejde, gjorde man (især på skiftedagene 1. maj og 1. november) meget ud af at modtage dem. Der blev uddelt informationskort med KFUK's adresse, der var tilbud om at få vist vej eller få selskab i ventetiden, som »værn mod tjenstvillige herrers tilbud og indbydelser«. Senere udviklede dette banegårdsarbejde sig til »Danske

kvinders Velfærd«. Udover banegårdsarbejdet indeholdt virksomheden en klinik mod kønssygdomme, et optagelseshjem for »unge holdningsløse kvinder« og en natoptagelse for ulykkelige gifte kvinder – altså en slags krisecenter. Endelig havde KFUK også opsøgende arbejde blandt prostituerede. Dette arbejde blev støttet af både offentlige myndigheder og af kvindeorganisationerne. KFUK er stadig aktiv i arbejdet med prostituerede og voldsramte kvinder. Det sociale arbejde, som man udskilte fra moderorganisationen for ikke at identificere KFUK med »redningsarbejde« og dermed »skræmme« de pæne piger bort fra foreningerne blev imidlertid det som overlevede. Som kvindeorganisation har KFUK ingen stor betydning mere (Rømer Christensen 1995).

- 6 Nynne Helge har på baggrund af 2300 arbejdererindringer indsamlet i 1950'erne af Nationalmuseet gjort sig tanker om arbejderfamiliers tilknytning til de kirkelige foreninger. Hun mener, at for en del familier var denne tilknytning en naturlig del af hverdagslivet på trods af Socialdemokratiets modsætningsforhold til kirken. Dog var holdningen til de grundtvigianske præster mere positiv end til Indre Mission, som havde en fordømmende holdning til arbejderklassens ukristelige og amoralske liv. Arbejderne opfattede sig selv som både kristne og moralske, og de havde derfor ikke behov for at blive frelst. Af knap en femtedel af erindringerne fremgår det, at beretteren har været med i en eller anden form for kristeligt organiseret ungdomsarbejde – hovedsagelig indenfor KFUM og -K. Kun få angiver religiøse grunde til at melde sig ind i foreningen, men en del fortæller, at »netop mødet med en kristelig ungdomsforening ikke alene kom til at betyde, at de fandt gode venner, men også fik øjnene op for livsværdier, de ikke tidligere havde været opmærksomme på«. Samtidig var det underholdende at være medlem af sådan en forening (Helge 1995).
- 7 I Danmark var genbrug en yndet måde at samle penge ind på til missionen. »De indsamlede ting blev sorteret og solgt af kvinder – men missionærens kone Caroline Børresen, som var i Danmark for at inspirere indsamlingen, slog fast:»Vi kom sammen for at arbejde. Det gjaldt om at arbejde og ikke blot om en behagelig underholdning, drikke en kop te, bede forhedningene og så gå hjem igen – den slags foreninger holder jeg ikke meget af!« (Clausen 1995).
- 8 F.eks. støttede Arbejdernes Fællesbageri Generalinde Harbou's store forening:»Mødre og Børns Bispisning« med alt det brød, der var brug for ved uddelingen af over 100.000 måltider mad om året fra 1901. Fru Harbou var erklæret konservativ i sin politiske overbevisning. (Løkke 1994).
- 9 Postmester Holbøll fik ideen til julemærket, som udkom første gang i 1904. Formålet var at støtte syge børn, især behandling mod tuberkulose. De første seks års indsamling gav penge til opførelse af sanatoriet i Kolding i 1911, som blev overdraget til Nationalforeningen til tuberkulosens bekæmpelse. I dag er der fire julemærkehjem, som nu koncentrerer sig om andre sygdomme som astma og allergi. Riborg Jørgensen skriver i sin bog »Børn af arbejderklassen«: »Vi, der har nydt godt af det lille mærke, er taknemmelige for, at ideen slog an. For os var det liv og helbred« (Jørgensen 1988).
- 10 Selvom Lægeforeningens boligers formål var at gøre de enkelte hushold selvhjulpne og undgå fattigvæsenet, tyder meget på, at både den offentlige forsorg og den private velgørenhed spillede en stor rolle hos bebyggelsens familier. en del af børnene, hvis forældre fik fast offentlig hjælp, gik i fattigvæsenets skoler, og mange familier fik den såkaldte »brødhjælp«. På Østerbro var man stærkt overbevist om hjælp til selvhjælps-

princippet, som kom til udtryk i oprettelsen af Østerbo Husholdningsforening fra 1869 for beboerne i Lægeforeningens boliger, som skulle lære familierne gode forbrugsvaner og god moral. Foreningen fungerede også som et kollektivt indkøb af varer (en slags brugsforening)(Lykke L. Pedersen 1995)

- 11 Boligselskabernes Landsforening oprettes i 1919, Arbejdernes Andels Boligforening i 1912 (AAB), Arbejdernes kooperative Byggeforening i 1913 (AKB), Københavns Almindelige Boligselskab i 1920 (KAB), Foreningen Socialt boligbyggeri i 1933, Arbejderbo 1941 og Dansk Almennyttigt Boligselskab i 1942 (DAB).
- 12 Langkilde diskuterer fordele og bagdele ved statens indgriben i boligproblemet, og konkluderer:»Hvis man ikke vil gabe så højt som til en socialisering (af boligbyggeriet), så gør man i det mindste vel i at holde fast ved det offentliges forpligtelse i to henseender. Den første vedrører den direkte indsats for visse boligtyper, den anden den indirekte ledelse af byggeriet gennem det byplanmæssige arbejde« (side 191). Han sætter desuden sin lid til det nyoprettede boligministerium og langer ud efter boligforeningerne, som ikke altid sætter kvaliteten i højsædet.
- 13 Egon Clausen fortæller om Hemmet sogn i Vestjylland, at det dog lykkedes Indre Mission at tørlægge adskillige sogne i denne del af landet. I Hemmet fik afholdshotellet en tinglyst klausul om, at her ingensinde måtte sælges alkohol. Da der i 1964 ved en folkeafstemning i sognet viste sig at være flertal for salg af spiritus troede ejerne af afholdshotellet, at det nok også gjaldt for dem, men Indre Mission var hverken til at hugge eller stikke i. Klausen blev ikke ændret, og hotellet gik fallit (Clausen 1991).
- 14 Loven blev af nationaløkonomen V. Falbe-Hansen betegnet som »det første skridt på et skråplan, hvis nederste end er kommunismen« (Dybdal 1982).
- 15 Lighedsprincippet indførelse finder vi på flere områder:Ældreforsorgen:I stedet for ydmigende forsorg skulle livshylden i alderdommen anerkendes, den økonomiske støtte blev rigeligere og mere en almen rettighed: aldersdomsunderstøttelsen blev til aldersrente og endnu senere til alderspension. Folkeskolen:Stauning mente, at skolen skulle »blive lige så god som de rige ønsker det«. Man skulle skille efter evner ikke efter pengepung. Ud fra den devise kæmpede Socialdemokratiet for, at de rige ikke skulle betale – skolen skulle være vederlagsfri for alle. Sundhedsplejen: Der blev indført skoletandlæger, sundhedsplejersker m.v., og de offentlige sygehuse gjorde alt for at blive teknisk og fagligt velfunderende og derfor tiltrækkende for alle. De private klinikker marginaliseredes. Boligbyggeriet:Byggeri af kvalitetsboliger (socialt boligbyggeri) og udstykning af kolonihaver (Hansen og Henriksen 1980).
- 16 Retsprincippet bestræbelser gik i høj grad ud på at løse flest mulige socialbegivenheder v.h.a. forsikringsystemet. Meningen var at udrydde »skræmmemomentet« ved at modtage hjælp fra det offentlige (Hansen og Henriksen 1980). Samtidig betød reformen en gennemgribende administrativ oprydning i mange og uigennemskuelige love og bestemmelser, som nu blev samlet i fire hovedlove (sygesikring, arbejdsløshedsforsikring, ulykkesforsikring og offentlig omsorg), og endelig blev der indføjet refusionsregler, der skulle fremme lovens hensigt i kommunerne. Den offentlige forsorg fik tre former:Særhjælp (til kronisk syge m.v.), kommunehjælp og fattighjælp. Den sidstnævnte ydelse var møntet på såkaldte asociale personer og medførte stadigvæk tab af valgret og valgbarhed. disse retsvirkninger blev således begrænset til en mindre gruppe af befolkningen end tidligere, hvor alle der modtog offentlig hjælp risikerede at

miste valget. Dog var der fortsat en bestemmelse om, at kommunehjælp fik fattighjælps-virkninger, hvis modtageren eller dennes ægtefælle var indblandet i en arbejdskonflikt. De politiske intentioner var, at lovens gennemførelse ikke skulle overskride de hidtidige udgifter i væsentlig grad, men det forhold, at loven blev gennemført i en krisetid med stor arbejdsløshed betød, at de sociale udgifter voksede betydeligt.

- 17 Den private forening Mødrehjælpen var i 1924 blevet stiftet som en sammenslutning af »Foreningen til hjælp for ulykkesstillede nødlidende Mødre« (1905) og »Foreningen til hjælp for enligstillede nødlidende Kvinder med børn« (1906).
- 18 Denne økonomiske planlægningstro havde bl.a. rod i 30'ernes socialradikale debat med svensk og norsk inspiration fra bl.a. ægteparret Myrdal. I Danmark finder vi Erik Ib Smith, Hennig Friis og Jørgen Dick i kredsen omkring Clarte (1936) og den unge Jens Otto Kragh.
- 19 Målet var desuden en »enklere vej til bistand« for den enkelte borger, og princippet om at alle, der har behov, kan få hjælp, blev knæsat i forebyggelsens navn. Den enklere vej skulle opnås v.h.a. »det enstrengede system«, hvor »borgerne kun skulle have en dør at gå ind ad«. Det betød nok en forenkling for klienten, som dog også blev totalt afhængig af een sagsbehandler. Og det betød samtidig uoverskuelighed for sagsbehandlerne, som nu skulle vide alt om alting. I realiteten var konsekvensen, at socialrådgivernes specialviden og ekspertise gik tabt i det store supermarked. Det medførte en mere overfladisk sagsbehandling, som på længere sigt har medført en forringelse af det sociale arbejde og de sociale klienters vilkår (Habermann og Nielsen 1979). Endelig var der endnu engang brug for en administrativ forenkling af lovjunglen på det sociale område. Forud for bistandloven blev der i starten af 1970'erne gennemført: 1) En kommunalreform, hvor mange små kommuner blev slået sammen til større kommuner, så vi fra at have næsten 1000 kommuner nu har 275, og 2) En styrelsesreform, som har decentraliseret en lang række af statens opgaver til kommuner og amter.
- 20 Fra tidlig middelalder har der eksisteret et vist samarbejde mellem statsmagten/kongen og de private stiftelser. Et eksempel på dette er Duebrødre Kloster i Roskilde, som har eksisteret siden den tidlige middelalder. Fra sin start har klostret (som var et lægmandskloster og derfor overlevede reformationen) fungeret som Helligåndshus – d.v.s. hovedsageligt taget sig af fattige og syge, hittebørn, hjemløse, fødende kvinder og fattige rejsende. Christian d. 1. og Christian d. 3. Henholdsvis grundlagde og stadfæstede stiftelsens fundats, senere kom andre kongelige fundatser til. I dag er det Justitsministeren der tilsær, at alt fungerer på rette vis. Stiftelsens indtægter stammer fra godsdrift og frivillige bidrag fra de omliggende sogne. Gennem årene har stiftelsen udvist mange initiativer og stadige nybygninger i Roskilde. Senest i 1988 blev der bygget nye ældreboliger (Fang 1991).
- 21 Undersøgelser foretaget af Udvalget om frivilligt socialt arbejde tyder på, at andelen af organisationernes indtægter, som kommer fra offentlige tilskud, for landsorganisationernes vedkommende også i 1996 gennemsnitligt udgør 2/5 af indtægterne (når man ikke har medregnet de selvejende institutioners indtægter fra drifts-overenskomster).
- 22 Følgende beretning om kontroverserne mellem Premieselskabet for Plejemødre og Københavns Kommune illustrerer dette. Selskabet var oprettet i 1861 med det formål at

forbedre børns vilkår ved at sørge for kontrol med plejemødrene. I 1888 kom loven om tilsyn med plejehjem, og derved opnår Selskabet sit overordnede mål. Samtidig tabte Selskabet den del af kampen, der gik på at stå for tilsynet i Københavns Kommune. Angiveligt fordi kommunen ikke ville give selskabet de tilskud, det krævede for at overtage tilsynet. Derefter oprettede kommunens sundhedskommission sit eget tilsyn bestående af 50 ulønnede damer fra kredslægernes bekendtskabskreds. De var organiseret på samme måde, som Præmieselskabets damer, men det kom aldrig til at fungere. allerede i 1891 måtte der ansættes tre lønnede damer til at dække kvarterer på Nørrebro og Vesterbro, hvor de ulønnede damer ikke brød sig om at komme, og i 1894 var alle tilsyn lønnede. Det arbejde, som i Præmieselskabets regi var udført som en dobbelthed af hjælp og kontrol, var gennem den lovgivning, selskabet selv havde været en af hoveddrivkræfterne bag, blevet til en ensidig offentlig kontrol. Og Præmieselskabets bestyrelse tvivlede ikke på, at kommunen umuligt kunne fastholde den frivillige, ulønnede indsats. Selskabet eksisterede herefter som supplement til kommunens arbejde endnu i 1967 (Løkke 1994).

- 23 Et system som Københavns kommune forgæves forsøgte at kopiere, da den overtog tilsynet med plejemødrene i 1888 – kommunen måtte snart ansætte og lønne de tilsynsførende (Løkke).
- 24 I Københavns Understøttelsesforening var halvdelen af undersøgerne kvinder, heraf var halvdelen ugifte fra den bedre middelklasse. Det er altså. Frøknerne, der går ind i fuldtids-filantropien, som senere udviklede sig til lønarbejde og professionelle uddannelser. De gifte kvinder tog de mindre tidskrævende opgaver (Lützen 1996).

Kvalitet i det frivillige sociale arbejde

Thomas Gruber og Kaspar Villadsen under ledelse af Inger Koch-Nielsen

1. Konklusioner og sammenfatninger

Der er i løbet af de seneste 10 år kommet et stadig øget fokus på den frivillige sektor: Fra politisk side, i den offentlige debat og inden for samfundsforskningen. Politisk har der været bred enighed om øget satsning på lokale projekter og frivillige organisationer til løsning af sociale opgaver – om end de ideologiske motiver har været forskellige. I Danmark har de frivillige sociale organisationer bevæget sig fra en position i velfærdsstatens skygge i 1970'erne til i løbet af 1980'erne i stigende grad at blive opfattet som vigtige medspillere i løsningen af velfærdsstatens opgaver. Det er tilsyneladende blevet stadig mere alment anerkendt, at de frivillige organisationer har kvaliteter, som er vigtige og tiltrængte i dagens velfærdssamfund. Der tales bl.a. om NGO'eres og frivillige organisationers »komparative fordele«, og det frivillige ses i stadig højere grad som et problemløsningspotentiale, en mulig ressource til løsning af nogle af velfærdssamfundets centrale problemer.

Det øgede fokus på de frivillige organisationer er også kommet til udtryk gennem en socialpolitisk forsøgsstrategi, hvor centrale puljeordninger er blevet brugt til at igangsætte og stimulere forskellige typer frivillige aktiviteter. Der er fra omkring 1985 til i dag kanaliseret betydelige midler til forsøgsprojekter og frivillige organisationer (se fodnote 1). Der er imidlertid tale om

tidsbegrænsede tilskud, som ofte på sigt forudsætter en kommunal (med) finansiering. I takt med denne udvikling vil der sandsynligvis opstå et kommunalt ønske om en form for kontrol og »nyttevurdering« af de frivillige organisationer – herunder en vurdering af kvaliteten i det frivillige sociale arbejde. Omvendt er statslige forsøgsstrategier blevet et stabilt og vedvarende element i socialpolitikken, hvorfor muligheden for organisationernes fortsatte adgang til mere frie ressourcer lang tid fremover, heller ikke udelukkes.

Det frivillige arbejdes karakter rejser imidlertid spørgsmålet, om det hensigtsmæssige i at stille krav om en meget grundig og nærgående kontrol fra det offentliges side. Dette er blevet formuleret som, at det frivillige arbejde har en særlig »egenart«, som kræver særlige »vækstbetingelser«, og som det er ønskeligt at værne om. Det er en udbredt forestilling at det frivillige sociale arbejde repræsenterer mere værdiorienteret og spontant bidrag til det offentliges indsats på det sociale område. Det hævdes således ofte at den tredje sektor og de frivillige sociale organisationer er baseret på en anderledes rationalitet end den som gør sig gældende i offentlige og i profitmaksimerende organisationer.

Det tilsyneladende udbredte ønske om at det offentlige bør stimulere og måske ligefrem opdyrke det frivillige sociale arbejde, indebærer derfor potentielt et sammenstød mellem grundlæggende forskellige rationaliteter – et sammenstød mellem forskellige opfattelser af hvad kravene til socialt arbejde er og bør være. Samarbejde mellem de frivillige sociale organisationer og det offentlige er imidlertid en realitet, herunder en høj offentlig finansiering af frivillige sociale organisationers arbejde (se fx Anker, 1995). Kvalitet er blevet et centralt begreb i styringen af den offentlige sektor. Tendensen til at arbejde med kvalitetsstyring smitter tilsyneladende også af på kravene til det frivillige sociale arbejde, og tendensen afspejles i baggrunden for herværende undersøgelse.

Baggrunden for projektet er, at Udvalget om frivilligt socialt arbejde, nedsat af Socialministeren i 1995, har anmodet Socialforskningsinstituttet (SFI) om at gennemføre et forskningsprojekt om kvalitet i det brugerrettede frivillige arbejde.

Udvalgets formål med denne undersøgelse er at **starte en proces** med opstilling af kvalitetsmål og instrumenter til måling af den faktiske målopfyldelse i de frivillige organisationers aktiviteter. Hensigten er at forbedre **dokumentationen** af det frivillige arbejdes kvalitet og skabe basis for, at kontrollen og styringen i forbindelse med offentlige tilskud evt. kan ændres fra en økonomisk og revisionsmæssig kontrol på indsatsiden til kontrol af, at aktiviteterne reelt er til gavn for brugerne.

De centrale spørgsmål i denne undersøgelse er således:

- **Hvilke målsætninger har de frivillige organisationer med de direkte brugerrettede sociale aktiviteter (besøgstjenester og caféer/varmestuer)?**
- **Hvorledes definerer de frivillige organisationer kvaliteten ved de direkte brugerrettede aktiviteter?**
- **Hvordan arbejder de frivillige organisationer for at sikre kvaliteten i det direkte brugerrettede arbejde (kvalitetssikring)?**
- **Hvilke muligheder er der for evaluering af de frivillige organisationers direkte brugerrettede ydelser på baggrund af deres egne kvalitetsdefinitioner?**

Undersøgelsen omhandler 2 typer frivillige aktiviteter i 4 store frivillige organisationer: Kirkens Korshær (KK), KFUM's sociale arbejde (KSA), De Samvirkende Menighedsplejer (DSM) og

Dansk Røde Kors (DRK). De to aktiviteter, som er i fokus i denne rapport, er hhv. besøgstjenester (DSM og DRK) og sociale caféer/varmestuer (KSA og KK). Det skal understreges, at vi **ikke** forholder os til de 4 organisationers øvrige aktiviteter eller for den sags skyld til organisationernes **samlede karakter eller profil**.

Undersøgelsens metode har primært været anvendelsen af såkaldt semistrukturerede gruppeinterview (se fodnote 2). I undersøgelsens forløb valgte vi at benævne disse interview »samtalerunder«, og denne benævnelse er også fastholdt i fremstillingen. Vi gennemførte 2 samtalerunder for hver organisation (altså 8 i alt). I **1. samtalerunde** var deltagerne lokale ledere, lokale bestyrelsesformænd samt enkelte personer fra organisationernes centralorganisation. I 2. samtalerunde gennemførte vi interview med frivillige fra en café/varmestue og en lokal besøgstjeneste fra hver organisation. Varigheden af disse gruppeinterview var på mellem 3 (2. samtalerunde) og 5 timer (1. samtalerunde). Terminologien 1. og 2. samtalerunde anvendes i det følgende.

1.1 Kvalitetsdefinitioner i de frivillige organisationer

De 4 organisationer i denne undersøgelse er indbyrdes meget forskellige, ligesom de enkelte lokale aktiviteter inden for hver organisation ofte adskiller sig meget fra hinanden. Desuden indgår der 2 forskellige frivillige aktiviteter i undersøgelsen, som har en grundlæggende forskellig karakter: Besøgstjenester på den ene side og sociale caféer/varmestuer på den anden. Der gælder en række forskellige grundvilkår for disse to typer aktiviteter, som har en afgørende indflydelse på den måde, hvorpå det frivillige arbejde opfattes konkret.

Trods denne store variation er et af denne undersøgelses resultater, at det er muligt at pege på en række kvalitetsopfattelser, som går på tværs af organisationerne og på tværs af de enkelte lokale aktiviteter.

På det helt overordnede niveau er en række af de centrale kvalitets-kriterier knyttet til det frivillige arbejdes uafhængige karakter. Definitionen af disse kvaliteter finder i meget høj grad sted komparativt i forhold til den offentlige sektor og dennes funktion. Det kan derfor siges, at nogle af det frivillige arbejdes kvaliteter defineres med udgangspunkt i et modbillede i skikkelse af det offentlige sociale system.

Samtlige organisationer fremhæver, at det frivillige sociale arbejde har en mulighed for at skabe **nære medmenneskelige relationer**. De frivillige organisationer mener at de evner at opnå et særligt **tillidsforhold** til brugerne af de sociale aktiviteter. Hvor det offentlige system karakteriseres som grundlæggende upersonligt og præget af »klient-behandler-relationen«, fremhæves det frivillige arbejde som baseret på reel og ligeværdig menneskelig kontakt.

Demokrati og solidaritet

På tværs af de 4 organisationer fremhæves det, at en kvalitet ved det frivillige sociale arbejde er det **meget lokale udgangspunkt** og muligheden for løbende at tilpasse aktiviteten til ændrede vilkår. Samtlige organisationer fremhæver i denne sammenhæng, at de hver især har en meget decentral struktur, hvor den konkrete indholdsbestemmelse og fastlæggelse af aktivitetens omfang sker lokalt. Der eksisterer således kun få og meget generelle retningslinjer for de lokale aktiviteter. Dette hævdes at tilføre aktiviteterne stor fleksibilitet.

Med udgangspunkt i de frivillige organisationers uafhængige position var det en gennemgående opfattelse blandt organisationerne, at de er i stand til at fungere som en direkte støtte for de enkelte brugere. Organisationerne lægger således alle vægt på deres rolle som »advokat« for samfundets svageste. Denne funktion defineres både på det helt konkrete niveau i forbindelse med brugernes kontakt til eksempelvis det offentlige sociale system, men også som en mere **generel solidaritet**. Med forskellig vægt peger organisationerne således på deres mulighed for at fungere som »social vagthund« og kritisk modspiller i forhold til det offentlige og i samfundsdebatten generelt. I kraft af organisationernes konkrete aktiviteter opnår de en indgående viden om faktiske sociale problemer og vilkår, som er vigtig i den demokratiske debat om velfærdssamfundet. Det frivillige sociale arbejde tillægges således, i kraft af sin uafhængige status, en væsentlig **demokratisk funktion** på centralt såvel som lokalt niveau. Organisationerne knytter i nogen grad spørgsmålet om uafhængighed til graden af offentlig vs. egen finansiering. To af organisationerne (KSA og KK) modtager betydelige offentlige tilskud til de enkelte aktiviteter, og der er en vis bekymring for, om denne økonomiske afhængighed kan lede til svækkelse af den kritiske socialpolitiske funktion. En meget ensidig økonomisk afhængighed af det offentlige vil kunne bringe organisationerne i en svær prioriteringssituation mellem opretholdelse og udbygning af de sociale aktiviteter på den ene side og ønsket om skarpe og kritiske markeringer i den offentlige debat på den anden.

Den demokratiske funktion er også til stede i en anden af de kvaliteter, som organisationerne fremhæver. Aktiviteterne ses også som en måde, hvorigennem det **sociale engagement** og den sociale bevidsthed i lokalsamfundet og mere generelt kan styrkes. Organisationerne finder at de repræsenterer en mulighed for, at mennesker kan engagere sig i konkrete sociale aktiviteter. Dette kan rumme en væsentlig værdi for den enkelte frivillige, men spiller også en positiv rolle i forhold til den mere almene sociale bevidsthed.

Arbejdsdeling

Alle 4 organisationer så det som en klar forudsætning for kvaliteten i det frivillige sociale arbejde, at aktiviteterne formår at **afgrænse** sig fra opgaver, som ikke kan og bør løses af de frivillige organisationer. Dette gælder en afgrænsning i meget konkrete forhold om, hvilken kapacitet de frivillige aktiviteter har som ikke-professionelle, ikke-administrerende mv., men vedrører også en grænsesætning over for varetagelsen af opgaver, som organisationerne betragter som offentlige opgaver. I denne sammenhæng markerede alle 4 organisationer meget klart, at de ikke vil fungere som en legitimering af offentlige nedskæringer, serviceforringelser mv..

De frivillige organisationer besidder, i deres egen forståelse, en velfærdsmæssig ressource, som ikke vil kunne erstattes af en offentlig indsats. Men der er samtidig tale om en ressource, som hævdes at kræve nogle ganske bestemte eksistensvilkår, og hvis potentiale afhænger af en velfærdsstatlig ramme. Organisationerne fremhævede den offentlige sektors grundlæggende sociale sikring som et nødvendigt grundlag for kvaliteten i de frivillige aktiviteter. Uden den offentlige forpligtelse til at sørge for anstændige eksistensvilkår for samfundets svageste, mener organisationerne ikke, at de vil kunne udføre en social indsats af høj kvalitet: Den nære menneskelige kontakt. En relativt udstrakt autonomi i forhold til den offentlige sociale indsats og det offentlige arbejdsmetoder ses ligeledes som væsentlige betingelser. Dette uddybes i diskussionen om muligheder for evaluering af de frivillige aktiviteter.

Rationalitet i de 4 frivillige organisationer

En væsentlig del af den følgende analyse tager udgangspunkt i Max Webers (fra Bild, 1989) overordnede begrebspaar **målrationalitet** og **værdirationelitet** (se fodnote 3). Målrationalitet udgør baggrunden for den målrationalle handlen, hvor der tænkes i mål og midler. Når en handlings karakter forklares sker det således med henvisning til hvad der tjener formålet bedst. Værdirationelitet har derimod som udgangspunkt at bestemte handlemåder har en værdi i sig selv. Overensstemmelse med grundlæggende værdier og principper i en bestemt handlemåde er således centrale.

Organisationerne definerer som nævnt den centrale kvalitet i det frivillige arbejde som evnen til at opnå nære medmenneskelige relationer til svage og udstødte grupper gennem opbygning af et særligt tillidsforhold. I beskrivelsen af denne kvalitet og argumentationen for, hvorfor den er vigtig, synes en **værdirationel** argumentation at være styrende. Ingen af organisationerne finder det nødvendigt at legitimere behovet for nære medmenneskelige relationer og tillid med, hvilken effekt det har på brugerne. I de fleste tilfælde er der en udbredt skepsis mod at operere med mål-middel-terminologier i det direkte brugerrettede arbejde. I de nære menneskelige relationer, som aktiviteterne ser sig i stand til at formidle, lægges der således stor vægt på ikke at lade sig styre af bestemte forestillinger om, hvilke mål der skal indfries.

Organisationerne ser i særlig grad **den offentlige sektor som baseret på målrationalitet**, og betragter i den forstand deres frivillige aktiviteter som en slags »frirum«, hvor »der ikke behøver at være et mål med alting«. Brugere af de frivillige organisationers sociale aktiviteter er ofte mennesker, der har en hyppig kontakt til det offentlige sociale system. De karakteriseres som svage og med en ringe evne til at fungere på det moderne samfunds præmisser (se fodnote 4). Brugere har med andre ord svært ved at leve op til samfundets normer for »det gode liv«, men bliver samtidig, i kraft af afhængigheden af det offentlige sociale system, konfronteret med krav om tilpasning til disse normer. Organisationerne ser fx det offentlige sociale systems krav om handleplaner, aktivering mv. som en »spændetrøje« af målrationalle krav og forventninger, som tvinges ned over brugerne. Disse samfundsnormer og -krav er særligt vanskelige for brugerne at honorere, og de frivillige sociale aktiviteter repræsenterer derfor et tilbud, hvor der ikke er mål for – og krav til – brugernes udvikling. Konstant at være stillet over for målrationalle krav fra det offentlige sociale system ses således som en svær belastning for mennesker, som i forvejen har svært ved at håndtere deres eget liv.

Det stærke fokus på tillidsforholdet og den nære medmenneskelige kontakt repræsenterer et stærkt værdirationelt element i de frivillige organisationers kvalitetsforståelse. Det frivillige sociale arbejde i organisationerne forklares således primært med henvisning til, at det menneskelige møde repræsenterer en værdi i sig selv – uafhængigt af, hvilke eventuelle effekter det måtte have for brugerne. Det ses ligefrem som en central værdi i det frivillige arbejde, at der **ikke er mål** med den direkte brugerrettede kontakt.

En **målrational** argumentation er imidlertid langt fra fremmed for de frivillige organisationer. Især på det mere overordnede niveau argumenteres der i vidt omfang med udgangspunkt i målrationalitet. I argumentationen for, hvorfor det frivillige sociale arbejde formår at skabe tillidsrelationer til brugerne og derved nær medmenneskelig kontakt, anvendes fx følgende argumenter:

- Der foretages ingen form for registrering.
- De enkelte frivillige aktiviteter har en uafhængig status i forhold til det offentlige sociale system.
- De frivillige kan tage den tid, som nær medmenneskelig kontakt kræver.
- Der er kontinuitet/trofasthed i den direkte brugerrettede kontakt.

Disse argumenter vægtes i alle de frivillige organisationer (omend med forskellig vægt) og betragtes som grundlæggende karaktertræk ved det frivillige sociale arbejde. Der er tale om bestemte forudsætninger (midler) for de frivillige organisationers evne til at indfri en målsætning om at skabe rammer for den nære medmenneskelige kontakt.

Det er muligt at pege på andre argumenter baseret på en målrational logik. I samtlige organisationer fandt vi således en meget stor bevidsthed om procedurer, strukturer, regler mv. (det vi i denne rapport har valgt at kalde kvalitetssikringsmidler). Argumentationen for disse måder at tilrettelægge og udføre arbejdet på er netop knyttet til en forestilling om, hvilken **effekt** de forventedes at have på kvaliteten af arbejdet – eller indfrielsen af målet. Organisationerne lægger fx stor vægt på gennemførelsen af grundige frivillig-ansættelsessamtaler, fordi det er nødvendigt for at sikre sig gode og stabile frivillige. Ansættelsessamtalerne repræsenterer ikke en værdi i sig selv, men er en nødvendighed for at opnå målet, gode og stabile frivillige.

En meget stor del af de kvalitetskriterier hos de frivillige organisationer, som vi har identificeret i denne undersøgelse, har overvejende målrational karakter. Dette kan have flere årsager.

1) I undersøgelsens tilrettelæggelse og gennemførelse (i samtalerunderne) har vi fokuseret på mål-middel-sammenhænge. Vores spørgsmål har med andre ord tvunget deltagerne ind i en målrational logik, der ikke umiddelbart lagde op til mere værdirationelle argumentationer.

2) En stor del af deltagerne i 1. samtalerunde havde en offentlig anerkendt uddannelsesmæssig baggrund (pædagoger, socialrådgivere, sygeplejersker mv.), og hovedparten havde desuden tidligere været ansat i den offentlige sektor. De kan forventes at være »skolede« i at anvende målrational argumenter i forhold til deres arbejde. Desuden var deltagerne i 1. samtalerunderne ikke fremmede over for at skulle forklare/legitimere deres indsats overfor en offentlig partner (vis logik antages at være baseret på målrationalitet). Endelig eksisterer de frivillige organisationer jo i et samfund, som er domineret af målrationalitet.

3) Mennesker, der arbejder i frivillige organisationer lever ikke afsondret fra det øvrige samfund. Som alle andre har de et behov for at kunne forklare deres handlinger – herunder også deres arbejde i frivillige organisationer – på baggrund af målrationalitet. Der er således ikke blot tale om, at de frivillige organisationer må legitimere sig målrationalt over for det omgivende samfund – det enkelte individ i de frivillige organisationer stiller også i mange tilfælde krav (til sig selv) om målrational forklaringer på, hvorfor man gør som man gør.

Det er således vores opfattelse, at det både er muligt at identificere mål- og værdirationelitet i de frivillige organisationers kvalitetsopfattelser. Det, som er fremhævet herover, er eksempler hvor den ene rationalitetstype synes at dominere klart i forhold til den anden. Dette er imidlertid langt fra tilfældet i alle dele af de frivillige organisationers argumentation. Ofte tillægges det samme element både en værdi- og en målrational mening.

De frivillige medarbejderes betydning er et eksempel på dette. Værdien ved anvendelse af frivillige i arbejdet forklares således målrationelt gennem at tillægge deres karakter en bestemt funktion i forhold til ønsket om at opnå den nære medmenneskelige kontakt til brugerne. De frivilliges karakter som ulønnede, uprofessionelle og »ikke-behandlende« ses som en meget væsentlig forudsætning for etableringen af tillidsforholdet til brugerne. Målet er således brugernes tillid, og midlet er anvendelse af frivillig arbejdskraft. Omvendt tillægges de frivillige også en mere værdirational betydnings. At anvende frivillige i det sociale arbejde repræsenterer en værdi i sig selv, idet det betragtes som væsentligt og godt, at mennesker engagerer sig i andre menneskers situation og i sociale problemer generelt. Der er tale om en moralsk betoning af medmenneskelighed og solidaritet. Der knyttes ikke nødvendigvis (se fodnote 5) nogen bestemt funktion til, hvorfor dette engagement er vigtigt – det er det bare!

Såvel den almene som den politiske karakteristika af de frivillige organisationer og det civile samfund baserer sig på en forestilling om »uberørte øer«, hvor værdirationaliteten trives. Denne forståelse knyttes ofte til bestemte sektorer/konkrete dele af samfundet, eksempelvis de frivillige organisationer. Denne analyse giver imidlertid ikke noget entydigt billede af de frivillige organisationer som enten baseret på værdi- eller målrationelitet. Vi mener imidlertid, at der i et vist omfang kan argumenteres for, at de frivillige organisationer i denne undersøgelse samlet repræsenterer et modstykke til den herskende opfattelse af sociale problemer og deres løsning.

* * * *

Det er altså muligt at pege på en række fællestræk ved de frivillige organisationers opfattelse af kvaliteten ved deres arbejde. På tværs af organisationer og på tværs af forskellige typer aktiviteter fremkommer overordnet en nogenlunde entydig definition af de såkaldte komparative fordele og af organisationernes berettigelse. Organisationerne er altså sikre i deres sag: Deres eksistens har en vigtig berettigelse og kvaliteten af deres arbejde er høj. Særligt i forhold til det offentlige sociale system ser organisationerne sig selv som et vigtigt og kvalitativt anderledes supplement.

Denne undersøgelses opgave har ikke været at belyse de frivillige organisationers rolle i det danske velfærdssamfund. Rapporten præsenterer de frivillige organisationers »subjektive« opfattelse af sig selv, men er ikke nogen dokumentation af organisationernes sociale arbejdes betydning i bredere sammenhæng eller i forhold til fx. brugerne. Organisationernes kvalitetdefinitioner og øvrige synspunkter er måske tværtimod præget af en meget høj grad af »myte-reproduktion«. Fælles myter eksisterer i alle organisationer, og er en nødvendig forudsætning for opbyggelse af en fælles forståelse og mening med organisationens arbejde – en slags identitet. En fælles forståelse af omverdenen i form af samarbejdsparter, konkurrenter mv. er et led i denne identitet, og forklarer således også hvorfor den offentlige fremstår som et måske lige lovlig skarpt optegnet modbillede.

1.2 Evalueringsdiskussion

1.2.1 Brugervurderinger

En problemstilling, som blev diskuteret i samtlige samtalerunder, var mulighederne for at anvende brugervurderinger som et led i en kvalitetsevaluering af de frivillige aktiviteter. Brugervurderinger forekommer umiddelbart de fleste at være den mest indlysende metode til vurdering af en given serviceydelses kvalitet, og de har efterhånden vundet indpas i stadigt flere dele af den offentlige sektor. På et ideelt kommercielt marked finder en sådan brugerstyret kvalitetsvurdering sted som til-

eller fravalg af en bestemt ydelse (se fodnote 6). Stemmer kvaliteten af en given ydelse ikke overens med brugernes forventninger, fravælges ydelsen (den købes ikke), og denne reaktion vil blive opfanget af serviceproducenten, der således vil kunne justere ydelsens kvalitet efter brugernes behov. Denne »exit«-mulighed kan sjældent overføres til det sociale område⁷. Det vil i stedet være nødvendigt at opbygge nogle anderledes strukturer, som er i stand til at inddrage brugernes synspunkter. »Serviceproducenter« på det sociale område må med andre ord give brugerne en mulighed for at udtrykke deres vurdering af ydelsens kvalitet (se fodnote 8). Brugernes vurdering kan dernæst danne udgangspunkt for en justering af den sociale ydelse.

Inddragelsen af brugernes synspunkter kan ske på flere måder og have forskellige grader af formalisering. Graden af formalisering kan siges at strække sig fra deciderede brugerundersøgelser med skemaer, interview mv. og formel brugerrepræsentation i institutionsledelsen (bestyrelser mv.) til mere løst strukturerede metoder til opsamling og høring af brugernes synspunkter (brugermøder, løbende daglig brugerkontakt mv.).

En del af deltagerne fra de frivillige organisationer mente, at det intuitivt var mest indlysende at anvende brugervurderinger til kvalitetsvurdering af det frivillige sociale arbejde. I samtalerunderne blev der generelt givet udtryk for, at det frivillige arbejdes fornemste opgave er at imødekomme og løbende imødekomme brugernes behov. Deciderede brugerundersøgelser kunne ifølge nogle af deltagerne være et middel hertil – *»det kunne være spændende at få brugernes dom«, som en deltager udtrykte det.*

Blandt samtlige organisationer var der imidlertid også en temmelig udbredt skepsis over for sådanne formaliserede brugervurderinger. De væsentligste forbehold kan sammenfattes således:

- Formaliserede brugerundersøgelser vil ofte operere med forskellige sociale kategorier som grundlag. I modstrid med organisationernes værdigrundlag vil de således som led i en brugerundersøgelse **risikere at »båse«** brugerne efter fx socialklasse, misbrugsproblem, sygdom osv..
- Formaliserede brugerundersøgelser **vil virke institutionaliserende** på de frivillige aktiviteter. De frivillige aktiviteter er i mange tilfælde karakteriseret ved meget intime medmenneskelige relationer. En del af grundlaget (eller betingelsen) for denne intimitet og tillid brugere og frivillige imellem, hævdes netop at være de mere uformelle rammer. Målet er, at den frivillige repræsenterer et medmenneske for brugerne og ikke en behandler. Brugerundersøgelser vil, efter organisationernes opfattelse, kunne medvirke til at cementere et mere klassisk behandler-klient-forhold. Organisationerne frygter, med andre ord, at formaliserede brugerundersøgelser vil give de frivillige aktiviteter et mere offentligt og institutionelt skær.
- Organisationerne finder desuden, at **brugerundersøgelser vanskeligt vil kunne tegne et »objektivt« og »sandt« billede af aktiviteterne.** Brugerne vil ofte være tilbageholdende med kritik, idet de (formodentlig ubegrundet) kunne frygte udelukkelse fra aktiviteten (fx tab af »retten« til en besøgsvæn). Nogle af deltagerne mente desuden, at brugergruppen i mange tilfælde vil være for »svag« til at kunne give en meningsfuld vurdering af aktiviteten. Den frivillige aktivitet repræsenterer i mange tilfælde en sidste udvej for brugerne. Deciderede brugervurderinger vil, ifølge organisationerne, næppe give megen mening i en sådan situation.
- Formaliserede brugervurderinger vil desuden medføre en **øget administrativ byrde** for de enkelte aktiviteter. Uanset at sådanne vurderinger ikke gennemføres hvert år, mener organisationerne, at de vil medføre flere løbende administrative opgaver for lederen. Dette vil dels fordyre aktiviteterne, dels fjerne lederen fra den meget tætte kontakt til og »føling« med de frivillige og brugerne.

På den ene side finder organisationerne således, at »brugernes dom« kan være et meget væsentligt element i den løbende tilpasning af aktiviteterne til brugernes behov. Omvendt vil en systematisk opsamling af brugernes vurdering gennem formaliserede brugerundersøgelser lede til tabet af nogle af de mest centrale kvaliteter ved det frivillige sociale arbejde. Der er med andre ord tale om to konflikterende behov, og i denne konflikt foretrækker organisationerne temmeligt entydigt at fravælge muligheden for at gennemføre formaliserede brugerundersøgelser.

Samtalerne med organisationerne har imidlertid vist, at de frivillige aktiviteter ofte søger at anvende andre metoder til opsamling af brugernes vurderinger, fx bruger- eller husmøder, hvor brugerne har lejlighed til at ytre sig. I besøgstjenesterne foretager lederen desuden ofte »kontrolopringninger« til besøgsmotageren, hvor evt. problemer i besøgsforholdet kan drøftes. Ifølge organisationerne giver den daglige brugerkontakt også de frivillige og brugerne et godt billede af brugernes vurderinger.

De mere løst strukturerede brugervurderinger bringer ikke organisationerne i samme konflikt som de formelle brugerundersøgelser. De virker ikke institutionaliserende, men giver brugerne en mulighed for at udvikle kompetencer gennem mere direkte deltagelse i aktiviteten, og bliver på denne måde et positivt element i bestræbelser på udvikling og myndiggørelse af brugergruppen. En formaliseret brugerundersøgelse vil derimod modarbejde disse bestræbelser. Men anvendelsen af løst strukturerede brugervurderinger løser ikke det problem, som organisationerne selv har rejst om brugernes uvilje mod at være for kritiske af frygt for udelukkelse fra aktiviteten.

1.2.2 Selvevaluering

Det frivilliges komparative fordele er det centrale udgangspunkt for både KK og KSA's skepsis over for evalueringer af arbejdet i varmetuer og sociale caféer. Som det fremgår af afsnittene 3.4 og 4.4 om evaluering, ser begge organisationer evalueringer som en potentiel trussel mod det frivillige arbejdes komparative fordele – mod den frivillige egenart. I det omfang evalueringer betragtes som en ny måde, hvorigennem det offentlige system (i dette tilfælde mere som finansieringskilde) kan søge at »måle effekten« af sine tilskud, mener begge organisationer, at der er en fare for, at dette vil lede til introduktion af flere »offentlige normer« for håndteringen af arbejdet i varmetuer/caféer. Organisationerne ser en risiko for, at de vil blive tvunget til at formalisere aktiviteterne gennem øget registrering af brugerne, målfiksering, »klientgørelse« mv. Der er særlig stor skepsis over for evalueringer, der udføres af, eller snarere på foranledning af, det offentlige (fx kommunalforvaltningen).

Som det fremgår af afsnittene om DSM og DRK (5.4 og 6.3), finder disse organisationer det meget vanskeligt at foretage direkte evalueringer af besøgstjenesterne »produktion« – besøgene. Først og fremmest fordi et besøgsforhold ofte har karakter af et venskab og derfor umuligt kan måles og vejes. På linje med KK og KSA mener DSM og DRK også at evalueringer kan indebære en risiko for ødelæggelse af det frivilliges egenart, herunder de komparative fordele. Særligt hvis evalueringerne udføres for at imødekomme offentlige krav, er organisationerne skeptiske.

Om evalueringer udgør en trussel mod de frivillige komparative fordele afhænger imidlertid for os at se af, hvem der foretager evalueringerne, og hvad resultaterne tænkes anvendt til. På samme måde som evalueringer rettet til det offentlige system potentielt udgør en trussel mod de frivillige organisationers komparative fordele, kan en anden type evalueringer ses som en måde at **sikre** eller beskytte samme fordele. **Selvevalueringer** hos de enkelte lokale aktiviteter vil kunne fungere på denne måde, og blev da også vurderet mindre skeptisk af organisationerne.

»Det jeg synes er vigtigt er at få lov at formulere noget (...) og det er jo vigtigt når vi ellers konstant er i fare for at blive opslugt af vores dagligdag og vores trummerum«

(KSA, 13/3-1996).

»(...) at vi får set på os selv og får diskuteret i et forum som det her – eller ikke diskuteret, men sagt det højt. På den måde bliver vi bedre til at argumentere for hvad det egentligt er vi går og laver, og det synes jeg er godt ved at måle kvalitet. Og det er godt at få set på om vi bruger vores ressourcer rigtigt – det er ikke andre der skal måle det er os selv«. (KSA, 13/3-1996)

Ovenstående citater udtrykker behovet for en konstant udbygning af og bevidsthed om organisationens egen »identitet«. Der peges således også på faren for, at manglende refleksioner over målsætninger, særpræg, kvalitet mv. gennem en løbende proces kan lede til tab af bevidstheden om, hvorfor det er vigtigt, at arbejdet gøres på netop denne måde. Der udtrykkes desuden en vis åbenhed over for at anlægge et kritisk syn på organiseringen af aktiviteterne med henblik på at tilpasse aktiviteten eventuelle ændringer. Motivationen for en selvevaluering er på denne baggrund **ikke primært et led i sikringen af det fremtidige finansieringsgrundlag** (offentlige tilskud), men derimod **snarere en måde at styrke sin selvstændige position i relationerne med det offentlige system**. Uden klare forestillinger om, hvad der er organisationens værdigrundlag (en identitet) kan en kommune let komme til at dominere samarbejdet med en ureflekteret og dermed betingelsesløs samarbejdspartner.

Som det ligeledes fremgår, mener organisationerne, at selvevalueringer også vil kunne fungere positivt for de enkelte caféer/varmestuer gennem muligheden for at anlægge et kritisk syn på organiseringen og funktionen af de enkelte aktiviteter.

En selvevaluering i de sociale caféer og i varmestuerne vil kunne fungere som en måde at se kritisk på egne aktiviteter – »gør vi arbejdet godt nok, og hvordan kunne vi gøre det bedre?«. Det er muligt at opstille visse kvalitetssikringsmidler, som fremhæves på tværs af KK KSA. Fx:

- Uddannelse af såvel frivillige som lønnede.
- Supervision.
- Grundige ansættelsessamtaler for nye frivillige.
- Afgrænsning i forhold til hvilke opgaver caféerne/varmestuerne på tager sig.

Disse kvalitetssikringsmidler kunne fx danne udgangspunkt for en kritisk selvevaluering, og relevante spørgsmål kunne i denne sammenhæng være: »Kommer samtlige frivillige på de kurser, som vi finder er vigtige?«, »Kender alle frivillige til muligheden for (en eller anden form for) supervision?«, »Benytter de lønnede medarbejdere supervisionen tilstrækkeligt?«, »Er ansættelsessamtalerne grundige og kritiske nok – og gennemføres de altid?«, »Har vi af og til påtaget os opgaver, vi ikke magter?«

Besøgstjenesterne vil ligeledes have mulighed for at se kritisk på egne aktiviteter gennem en selvevaluering. Nogle af de kriterier, som der var enighed om på tværs af DSM og DRK og på tværs af de enkelte besøgstjenester, kunne danne udgangspunkt for en sådan kritisk selvevaluering.

- Udvælgelse af besøgsvenner gennem personlige samtaler.
- Instruktion af nye besøgsvenner i formelle regler: Tavshedspligt, ingen gaver osv.

- Forudgående besøg af besøgslederen hos nye besøgsmodtagere.
- Opfølgning på etablerede besøgsforhold via besøg eller telefonisk.
- Tilbud om uddannelse til besøgsvenner og besøgsleder.
- Erfaringsudveksling mellem besøgsvenner på møder og andre sammenkomster.
- Samarbejde og tillid i fht. offentlige samarbejdspartnere (primært hjemmehjælpen).

En kritisk selvevaluering af en besøgstjeneste skal undersøge, hvorvidt ovennævnte kvalitetssikringsmidler anvendes og fungerer efter hensigten i det daglige arbejde. Er problemet i en besøgstjeneste fx, at mange besøgsforhold opløses, kunne relevante spørgsmål være: Hvordan fungerer visitationen? Er samtalerne med nye besøgsvenner grundige eller kritiske nok? Foretager besøgslederen forudgående besøg hos nye besøgsmodtagere? Checkes der op på de etablerede besøgsforhold? Hvordan? osv. Der var generelt enighed om de ovennævnte kvalitetssikringsmidler – både organisationerne imellem, og også mellem de forskellige besøgstjenester indbyrdes i organisationerne.

Det skal understreges, at der her primært er tale om en eksemplificering, idet det må fastholdes at størstedelen af de konkrete kvalitetssikringsinstrumenter må defineres og fastlægges af de enkelte lokale besøgstjenester. I både DSM og DRK var der således forskellige opfattelser besøgstjenesterne imellem fx i forhold til spørgsmålet om vigtigheden af uddannelse; hvilke besøgsvenner man vil godtage; hvor »tunge« besøgsmodtagerne må være; i hvor vidt omfang besøgslederen skal »blande sig« eller »kontrollere« de enkelte besøgsforhold. Det samme gør sig gældende for KK's varместuer og KSA's sociale caféer. For alle 4 organisationers vedkommende er de forskellige kvalitetssikringsmidler og kriterier herover primært tænkt som en illustration af, hvilke elementer der kan behandles i en kritisk selvevaluering.

Samlet kan selvevalueringen således udfylde to vigtige funktioner. For det første er det en metode hvorigennem de lokale frivillige organisationer kan arbejde med de grundliggende værdier og principper for derigennem at styrke bevidstheden blandt de aktive. Med andre ord: Selvevalueringen kan være en måde hvorigennem de lokale aktiviteter styrker den fælles »identitet« som frivillige og som frivillig organisation. For det andet repræsenterer selvevalueringen en mulighed for at den lokale organisation får set på aktiviteterne »med kritiske øjne«.

1.2.3 Deklaration

Selvevalueringer kan imidlertid danne grundlaget for en anden vigtig funktion ud over en øget selvbevidsthed om egne »komparative fordele« og kritisk vurdering af egne aktiviteter.

Som det fremgår af afsnittene om de 4 organisationers kvalitetssikring, foregår der i de enkelte aktiviteter et stort arbejde, der sigter på at tilrettelægge arbejdet bedst muligt. På tværs af organisationerne og på tværs af de enkelte aktiviteter, eksisterer der således en række »procedurer«, retningslinjer mv., som alle er gennemført for at sikre kvaliteten i det direkte brugerrettede arbejde. Disse forskellige kvalitetssikringsinstrumenter udgør en slags **proces- og strukturbaserede kvalitetskriterier** (se afsnit 2.3), idet en overholdelse af disse forventes at lede til kvalitet i det endelige »produkt«: den gode omsorg. Eksempler på sådanne kriterier i relation til varместuer og sociale caféer er som nævnt herover fx: Uddannelse af frivillige og lønnede, supervision, ansættelsessamtaler mv. og for besøgstjenester fx: Udvælgelsen af nye besøgsvenner og opfølgning på nye og etablerede besøgsforhold fra besøgslederens side.

Gennem selvevalueringer vil de frivillige aktiviteter kunne udarbejde en **deklaration**, hvis formål er at **synliggøre**, hvilke processer og strukturelle indretninger der tilstræbes i de enkelte lokale organisationer. **Deklarationen** for de enkelte aktiviteter, vil således skulle indeholde en klar fremstilling af de forskellige proces- og strukturbaserede kvalitetskriterier. Deklarationen kan betragtes som et dokument, der bl.a. præciserer hvordan det konkrete arbejde er organiseret og hvilke principper der arbejdes efter. Herudover repræsenterer selvevaluering, i sig selv et kvalitetssikringsinstrument.

En deklaration bør indeholde følgende:

- »**Hvad er det, vi er gode til?**« (komparative fordele)
- »**Hvad er det, vi ikke kan eller ikke vil?**« (begrænsninger)
- »**Hvordan sikrer vi, at det, vi gør, er godt?**« (kvalitetssikring)

En sådan deklaration vil kunne udgøre en vigtig del af grundlaget for samarbejdet mellem kommuner og de frivillige organisationer, ved at øge **kommunens kendskab** til organisationen og give et mere klart billede af måden, som det frivillige arbejde udføres på. Såfremt deklarationen er tilstrækkelig klar, vil en række misforståelser/konflikter om, hvilke opgaver organisationen vil påtage sig, være afklarede på forhånd.

Igennem udarbejdelsen af en sådan vil det være muligt for organisationerne at gå »bedre rustet« ind i et samarbejde med offentlige samarbejdspartnere. Deklarationen vil repræsentere den enkelte organisation klare og samlede holdning til spørgsmålet om opgavevaretagelse, og til hvad organisationen ser som kvaliteten i sit arbejde. Med en bevidsthed om – og formulering af – egne målsætninger, kvalitetsforståelser, fortrin, begrænsninger osv. vil risikoen for, at offentlige opgaver og offentlige normer for opgaveløsningen kommer til at dominere i de frivillige aktiviteter, øjensynligt være mindre. Der er med andre ord tale om, at den lokale organisation gennem selvevalueringen styrker bevidstheden om sin frivillige »identitet«, og at denne identitet formuleres klart i en deklaration. Deklarationen vil således kunne medvirke til at skabe klare linjer i samarbejdet mellem det offentlige og det frivillige.

Organisationerne gav udtryk for, at samarbejdet med offentlige myndigheder i mange tilfælde er baseret på et tillidsforhold mellem den enkelte lokale aktivitet og kommunen. I de tilfælde, hvor en sådan tillid regulerer forholdet, kan en deklaration forekomme overflødig. Langt fra alle lokale organisationer oplever en sådan gensidig tillid, og etablerede personlige tillidsforhold varer som bekendt ikke evigt.

Samlet er deklarationen altså både en synliggørelse af de frivillige organisationers måder at arbejde på (deres kvalitetssikring) og en synliggørelse af organisationens frivillige identitet (de komparative fordele og begrænsningerne) Som det vil fremgå af det følgende udgør deklarationen desuden et helt centralt udgangspunkt for gennemførelse af en omdømmevurdering af de lokale frivillige organisationer.

1.2.4 Omdømmevurderinger

Et mål med denne undersøgelse er som bekendt også at diskutere hvorledes det frivillige sociale arbejdes betydning og dets kvaliteter kan dokumenteres. I en sådan sammenhæng finder vi at der kan ligge et positivt potentiale i **omdømmevurderinger**. Omdømmevurderinger kan have flere forskellige udformninger. Det grundlæggende princip er, at organisationer beder deres relevante omgivelser foretage en vurdering af arbejdet, og omdømmevurderinger er således en form for **ekstern** evaluering. Caféerne/varmestuenes relevante omgivelser er fx socialforvaltningen, alkoholambulatorier, herberger, sygehuse mv., mens besøgstjenesternes fx er hjemmeplejen, hjemmesygeplejesker, plejehjem mv.

De 4 organisationer finder, om end i varierende omfang, at omdømmevurderinger vil kunne medvirke til at dokumentere betydningen og kvaliteten af arbejdet. Organisationerne – og særligt KK – har dog et meget væsentligt forbehold over for omdømmevurderinger, idet de mener, at disse kan lede til en slags »målforskydning«. Gennem satsning på omdømmevurderinger er der en risiko for, at de frivillige aktiviteters fokus flyttes fra brugernes behov og forventninger til det offentlige systems behov og forventninger. For at tage sig så godt ud som muligt i en omdømmevurdering (hvor det offentlige er den centrale del af omgivelserne og eventuelt modtageren af den samlede vurdering), er der med andre ord en risiko for at den frivillige organisation svigter sin brugerorientering. Følgende forhold, som vi mener bør være bærende principper i en omdømmevurdering af frivillige organisationer, kan evt. være med til at afhjælpe problemet:

For det første skal en omdømmevurdering tage udgangspunkt i organisationernes egen deklARATION. Omdømmevurderingen finder altså først sted efter, at organisationen har afklaret »hvad vi er gode til« og »hvad vi kan eller vil«. Dette bør sikre, at der ikke rettes fejlagtige forventninger til, hvilke opgaver organisationerne er i stand til/vil påtage sig.

For det andet skal en omdømmevurdering foretages blandt de offentligt ansatte mv., som har den direkte kontakt til de mennesker, som også er en del af organisationernes brugergruppe (altså hvad man kunne kalde de »menige« offentlige medarbejdere). Der er således ikke tale om, at kommunens budgetansvarlige, politikere mv. skal inddrages i omdømmevurderingen. Herved tilstræbes, at brugerne og deres behov er i centrum og ikke et evt. kommunalt behov for bedre budgetstyring.

Vi mener, at omdømmevurderinger med dette udgangspunkt vil kunne spille en positiv rolle for de frivillige organisationer. Omdømmevurderinger vil kunne fungere som en dokumentation for aktiviteternes betydning i en bredere sammenhæng, og bør derfor også indgå i organisationernes deklARATION. I sammenhæng med de øvrige elementer i deklARATIONEN vil de således kunne give organisationernes omverden (herunder kommunen i rollen som finansieringskilde) et mere nuanceret og klart billede af aktiviteternes karakter og funktion. Herudover vil omdømmevurderingerne kunne supplere selvevalueringen (og indgå i den næste selvevaluering) og pege på evt. behov for ændringer, samt hvilke perspektiver der kunne ligge i et øget samarbejde med relevante dele af omverdenen.

Omdømmevurderinger af frivillige organisationer er således noget, som kun bør foregå på nogle ganske bestemte betingelser. Vi finder det som nævnt vigtigt, at omdømmevurderingerne foregår med udgangspunkt i det frivilliges egne målsætninger, værdier og arbejdsmetoder.

En omdømmevurdering på disse betingelser vil desuden give den lokale frivillige organisation »feed back« fra den relevante del af omverdenen om, hvorledes den frivillige indsats

vurderes i forhold til brugernes velfærd - og om, hvilken betydning indsatsen har for denne omverdens arbejdsbetingelser mv.

1.3 Forslag til en selvevalueringsmodel

Dette afsnit søger kortfattet, at give et overblik over det mere præcise indhold af de anbefalinger, som vi på grundlag af undersøgelsen og den afholdte konference (se metodeafsnittet 2.2), er nået frem til. Der er tale om en sammenfatning med de helt overordnede principper for, hvorledes en process med selvevaluering, deklARATION og omdømmevurdering kunne komme til at fungere. Modellen antages at kunne gælde for begge typer aktiviteter: Besøgstjenester og caféer/varmestuer.

Følgende figur søger at illustrere en samlet model for vores anbefalinger.

Figur 1: Selvevalueringsmodel (Egen udformning)

1 Selvevaluering

– Selvreflektion – mål og værdier.

– Hvordan arbejder vi?

2 Deklaration

– Det er vi gode til!

– Det kan og vil vi ikke!

– Sådan arbejder vi

(kvalitetssikring)

3 Omdømmevurdering

Ud fra deklARATION

– Hvilken rolle mener I

vi spiller for brugerne?

– Hvilken rolle spiller vi for Jer?

4 Samlet evaluering

Vores samlede rolle.

– Hvad kan vi ændre?

– Hvordan og med hvem kan vi fremover samarbejde

1) Selvevaluering. Dette er en proces, som **de enkelte lokale aktiviteter selv skal igangsætte og styre**. Målet er som nævnt, at de frivillige i den lokale organisation eksplicit forholder sig til, hvilke værdier deres arbejde baserer sig på, og hvilke mål de kan pege på. De forskellige arbejdsprocedurer, regler, metoder mv. (kvalitetssikring), som der arbejdes efter, gøres eksplicite. Samtlige led i den lokale organisation bør inddrages, og det kan overvejes, at begynde på frivilligniveauet. Lederen og bestyrelsen kan dernæst trækkes ind i processen (evt. efter deres egen diskussion af samme temaer). Det er desuden vigtigt at diskutere de forskellige kvalitetssikringsinstrumenter (procedurer mv.) i relation til de grundlæggende principper og værdier. Er de forenelige med hinanden? De ting, som det er særligt væsentligt at forholde sig til i disse diskussioner, kunne bl.a. være:

- Hvilken rolle er det, vi gerne vil spille for brugere og frivillige?
- Hvilke principper og værdier er det, vi vil lægge vægt på i vores arbejde?
- Hvordan er arbejdet tilrettelagt (vores kvalitetssikring)?
- Hvilke problemer møder vi i vores arbejde?
- Hvad er vores begrænsninger (på baggrund af værdier mv. samt hvilke problemer der evt. opleves i arbejdet)

Som det fremgik af afsnittet om brugervurderinger, finder vi det ikke realistisk eller befordrende at gennemføre decideret formelle brugerundersøgelser (spørgeskemaer og interview) af de frivillige sociale aktiviteter. Derimod kan løst strukturerede brugervurderinger indgå som et vigtigt led i selvevalueringen, fx ved afholdelse af et husmøde/brugermøde, hvor den samlede frivillige aktivitet diskuteres: »Hvad er godt, hvad er skidt, og hvordan kunne man ellers gøre tingene?«. Repræsentanter fra brugergruppen kunne desuden direkte inddrages i selvevalueringen. Dette kunne fx ske gennem valg af en brugerrepræsentant, som deltager i diskussionerne på lige fod med ledere og frivillige. Et væsentligt spørgsmål i forbindelse med selvevalueringen kunne på denne baggrund være:

· Hvad mener vores brugere, og hvordan kan vi imødekomme deres kritik og ønsker?

1) Deklaration. Dette er et dokument, som så klart som muligt formidler, hvad man har fået ud af selvevalueringen. Et meget vigtigt element i deklARATION er en synliggørelse af kvalitetssikringen.

3) Omdømmevurdering. Denne del af processen indebærer, at relevante dele af aktivitetens omgivelser inddrages i en vurdering af, hvordan de oplever det frivillige arbejdes funktion i forhold til de brugere, som de også arbejder med, samt hvilken rolle aktiviteten spiller for deres daglige arbejde. Vurderingen skal basere sig på deklARATIONEN.

4) Samlet evaluering. Dette udgør en slags status over den samlede proces. Denne indeholder således både resultater fra selvevalueringen og fra omdømmevurderingen.

En sådan proces er **ikke noget, der gennemføres »en gang for alle«**. Der sker løbende ændringer i de aktiviteter, som gennemføres, og i de vilkår som de foregår på. Det må desuden forventes, at der i de fleste tilfælde vil være tale om en løbende udskiftning i både det frivillige og det lønnede personale. Disse nye »generationer« vil også have et behov for at forholde sig eksplicit til identiteten, samt hvilke konsekvenser dette har for det daglige arbejde.

En sådan proces er **kompliceret og kan være svær at igangsætte**. Det vil derfor være vigtigt, at der sker en vis **ansvarsfordeling** i forhold til opstart og gennemførelse af projektet.

Evalueringsprocessen som her beskrevet igangsættes og styres af den enkelte lokale aktivitet. Dette vil givet kunne give anledning til problemer i forbindelse med nogle af de frivillige aktiviteter. Meget små besøgstjenester (som kan være helt ned til 3-5 personer) vil givet se det som en uoverskuelig proces at gennemføre evalueringer, som de er beskrevet herover. Over for sådanne situationer må man sætte ambitionsniveauet ned. Dette udelukker imidlertid ikke, at man forholder sig til principperne i evalueringsprocessen. Meget små frivillige aktiviteter vil således også kunne få et positivt udbytte af at diskutere, hvilke værdier og principper arbejdet baserer sig på, arbejdsmetoder osv. Omdømmevurderingen, som vi har beskrevet som en potentielt meget krævende proces, vil også kunne tilpasses de lokale forhold (meget små lokale aktiviteter). Det formelle element kan nedtones og erstattes af mere uformel kontakt, fx i form af møder, hvor et element kunne være tilkendegivelser fra omverdenen omkring betydningen af den frivillige aktivitet.

Endelig vil deklARATIONEN kunne rejse et problem for nogle organisationer. I kraft af deklARATIONENS lokale karakter vil visse organisationer måske være bekymrede for konsekvenserne for den samlede organisations profil. Det vil kunne give landsorganisationen problemer hvis meget principielle forhold vægtes forskelligt de lokale aktiviteter imellem.

Modellens betoning af diverse kvalitetssikringsinstrumenter repræsenterer en klar vægtning af procesbaserede og strukturbaserede kriterier for kvaliteten i det sociale arbejde. Implicit foretager modellen således en slutning fra bestemte processer og strukturer til det ønskede resultat. Som det fremgår af det teoretiske afsnit om effektivitetstænkning og kvalitet, er sådanne slutninger langt fra uproblematiske. En slutning fra proces og struktur til kvaliteten og effektiviteten i den konkrete ydelse bygger på forestillinger, der ofte savner et præcist og veldokumenteret grundlag. Fx kan det vel næppe endegyldigt dokumenteres, at en organisation der altid gennemfører grundige ansættelsessamtaler med frivillige, pr. definition altid leverer et arbejde af højere kvalitet end en som aldrig foretager disse ansættelsessamtaler. Sådanne slutninger fra proces og struktur er imidlertid et meget udbredt fænomen. Myter om bestemte strukturer og processers fortræffelighed trives på bedste vis i både den offentlige sektor og i det private erhvervsliv. Behovet for at anvende struktur og proces som effektivitets- og kvalitetskriterium udspringer af vanskelighederne ved at fortage entydige målinger af visse ydelser, og repræsenterer på denne led »det bedst opnåelige«.

1.4 Problemer i evalueringsmodellen

Den foreslåede evalueringsmodel rummer også en række problemer eller risici i forhold til organisationernes egenart. Man kan argumentere for, at evalueringer og reformer ikke primært har som funktion at lave vidensopsamling eller forbedre et beslutningsgrundlag. I stedet kan en evaluerings funktion først og fremmest være at skabe legitimitet gennem at vise billedet af en seriøs, ansvarligt drevet organisation, såvel over for omgivelserne som internt i organisationen (se fodnote 9). Især kan det hævdes, at organisationer, der står i en afhængighed for at få tilført ressourcer fra andre organisationer, vil have behov for at leve op til den eller disse organisationers krav om, hvilke organisationsstrukturer og arbejdsprocesser, der bør gælde. Med henblik på at opretholde tilførsel af ressourcer, fx fra en offentlig myndighed, vil det således være vitalt for en organisation at leve op til fremherskende »sandheder« om, hvordan en effektiv, ansvarlig organisation ser ud. Selve det at gennemføre evalueringer kan være en af disse sandheder. Inden for

en længere årrække synes kravet om, at der gennemføres evalueringer i stadig stærkere grad at indgå i de fremherskende idéer om, hvordan effektive og ansvarlige organisationer skal fungere. Således kan det være nødvendigt i en ansøgning om støtte til et givet projekt at specificere, at projektet efterfølgende vil blive evalueret.

Såfremt problemet om ressourceafhængighed blot løses ved fx. rituelt at gennemføre evalueringer eller lave »ceremonielle« organisationsreformer, er det umiddelbart intet problem set fra den afhængige organisations synsvinkel. Men spørgsmålet er, om det, der gennemføres rituelt for at leve op til bestemte idealer, over tid kan »få magt« i organisationerne, således at arbejdsprocesser, kompetenceforhold mv. rent faktisk ændres. De ceremonielt gennemførte evalueringer eller omstruktureringer nøjes med andre ord ikke med at være »spil for galleriet«, men optræder i stigende grad som de faktiske spilleregler, der følges i organisationerne. Dette er en risiko, vi mener, eksisterer for de frivillige sociale organisationer, og som også ligger potentielt i den foreslåede evalueringsmodel. Selvom modellen lægger op til, at organisationerne skal klargøre deres identitet, værdigrundlag osv., er der en fare for, at så snart en form for evaluering skal præsenteres for en bevilgende myndighed, tegnes det billede, som man tror, at modparten forventer. På denne måde kan evalueringer komme til at befinde sig i et brændpunkt mellem fx en frivillig lokal organisation og en bevilgende kommunal forvaltning.

Vores model kan siges at udgøre et pragmatisk forslag, men ingen løsning på den eksisterende konflikt. Det er en af vort velfærdssamfunds aktuelle sandheder, at der skal evalueres, og vor model er kun én blandt mange metoder. Den rummer øjensynligt såvel positive muligheder i form af styrket identitet og synliggørelse af værdi-grundlag som risiko for, at det at evaluere kan medføre en erodering af den berømte egenart.

2. Formål, metode og teoretiske synsvinkler

2.1 Formål

Baggrunden for projektet er, at Udvalget om frivilligt socialt arbejde, nedsat af Socialministeren i 1995, har anmodet Socialforskningsinstituttet (SFI) om at gennemføre et forskningsprojekt om kvalitet i det brugerrettede frivillige arbejde.

Udvalgets formål med denne undersøgelse er at **starte en proces** med opstilling af kvalitetsmål og instrumenter til måling af den faktiske målopfyldelse i de frivillige organisationers aktiviteter. Hensigten er at forbedre **dokumentationen** af det frivillige arbejdes kvalitet og skabe basis for, at kontrollen og styringen i forbindelse med offentlige tilskud evt. kan ændres fra en økonomisk og revisionsmæssig kontrol på indsatssiden til kontrol af, at aktiviteterne reelt er til gavn for brugerne.

Vi har i meget høj grad set det som vores opgave i denne rapport at formidle de frivillige organisationers egne forståelser af kvalitet i det arbejde, de udfører. For at sætte denne kvalitetsforståelse ind i den rette sammenhæng har vi desuden lagt vægt på at præsentere de målsætninger og grundlæggende værdier, der danner udgangspunkt for aktiviteterne.

Den type aktiviteter, som er i fokus i undersøgelsen, er karakteriseret ved at befinde sig i »grænselandet« for, hvad der defineres som det offentlige sociale systems ansvar. Dette gør, at de frivillige organisationers aktiviteter er genstand for en naturlig interesse fra det offentlige, men

principielt befinder samtlige organisationer sig både i rollen som arrangør og producent af aktiviteten. Det er således de frivillige organisationer – og ikke den offentlige sektor –, som både tilrettelægger, indholdsbestemmer og leverer de frivillige sociale ydelser. Denne undersøgelse fokuserer med andre ord på selvstændige frivillige og direkte brugerrettede ydelser, hvor der ikke i nævneværdigt omfang findes tilsvarende offentlige ydelser/tilbud.

Aktiviteterne er desuden alle karakteriseret ved at beskæftige sig med menneskelig omsorg. Begge typer aktiviteter leverer således »et produkt«, som ikke lader sig måle efter »objektive« og faste kriterier, og dokumentationen af målopfyldelse og kvalitet kan derfor næppe meningsfyldt finde sted ved brug af kvantitative målemetoder (se fodnote 10). Derfor har vi lagt vægt på en diskussion af forskellige former for kvalitativ evaluering. Et andet væsentligt forbehold mod at basere diskussionen på objektive og mere universelle, kvantitative metoder har desuden være organisationernes meget decentrale struktur, samt ambitionen om at tage udgangspunkt i lokale behov og muligheder.

Det synes på forhånd klart, at frivillige organisationer ikke opererer med de samme målsætninger og de samme definitioner af kvalitet som det offentlige sociale system. Alene i kraft af deres ideelle, humanitære udgangspunkt, samt deres udtalte ambition om kun at supplere den offentlige indsats, er deres tilgang til det sociale arbejde anderledes. Men det frivillige arbejdes karakter (ulønnet, lokalt og idealistisk mv.) medfører også, at frivillige organisationer arbejder på en anderledes måde. Der er med andre ord ikke blot forskel på målsætninger og kvalitetsforståelser mellem det frivillige og det offentlige, men også på selve måden at arbejde på. Det er disse to forhold denne undersøgelse først og fremmest har søgt at belyse. En eventuel evaluering af kvaliteten i de frivillige aktiviteter kan med rimelighed kun baseres på de frivillige organisationers egne mål- og kvalitetsdefinitioner. Vi har derfor foretaget en temmelig grundig fremstilling af organisationernes egne målsætninger og kvalitetsdefinitioner (i kapitel 3, 4, 5 og 6). I denne sammenhæng har vi desuden valgt at lægge vægt på meget konkrete forhold i forbindelse med aktiviteterne organisering og udførelse, idet særligt det brugerrettede niveau, for os at se, må være udgangspunktet for kvalitetsdiskussionen. I sammenhæng med organisationernes definitioner af kvalitet i det frivillige arbejde har vi desuden lagt vægt på at opnå en viden om, hvorledes de enkelte lokale aktiviteter søger at sikre kvaliteten i arbejdet. Vi har således bedt deltagerne i samtale-runderne berette, hvilke procedurer, regler mv. de organiserer sig efter, samt hvilken effekt, de mener, at disse »kvalitetssikringsinstrumenter« har på værdien/kvaliteten af det frivillige arbejde.

Det har derfor været vores mål ikke blot at fremstille centralorganisationernes formelle formåls erklæringer mv., men derimod at afdække forståelsen blandt de mennesker, som dagligt organiserer det frivillige arbejde lokalt.

Dernæst har det været et mål med projektet at bringe diskussionen om evaluering op over for de frivillige organisationer. Vi har søgt en viden om, hvorledes organisationerne forholder sig til selve problemstillingen om at evaluere de frivillige sociale aktiviteter. Vi har således ønsket at afdække holdningerne til de følsomme spørgsmål omkring måling af – og krav til – frivillige samt evaluering af et svært definerbart »produkt« som omsorg og medmenneskelig kontakt. I forlængelse af dette har vi undersøgt, hvilke mere konkrete forhold organisationerne udpeger som basis for en evaluering. På baggrund af organisationernes holdninger til evalueringsproblematikken har vi endelig søgt at sammendrage og præsentere en model for, hvorledes vi finder, at en evaluering af denne type aktiviteter kunne finde sted.

De centrale spørgsmål i denne undersøgelse er således:

- *Hvilke målsætninger har de frivillige organisationer med de direkte brugerrettede sociale aktiviteter (besøgstjenester og caféer/varmestuer)?*
- *Hvorledes definerer de frivillige organisationer kvaliteten ved de direkte brugerrettede aktiviteter?*
- *Hvordan arbejder de frivillige organisationer for at sikre kvaliteten i det direkte brugerrettede arbejde (kvalitetssikring)?*
- *Hvilke muligheder er der for evaluering af de frivillige organisationers direkte brugerrettede ydelser på baggrund af deres egne kvalitetsdefinitioner?*

På baggrund af disse spørgsmål vil undersøgelsen munde ud i en skitse til, hvorledes vi mener, at evalueringer af de frivillige organisationer kunne finde sted.

2.2 Metode

De udvalgte organisationer og deres aktiviteter

Kriterierne ved udvælgelsen af de frivillige organisationer var, at det skulle være organisationer, der udfører **brugerrettet socialt arbejde**. Kriteriet for udvælgelsen af de konkrete aktiviteter var, at de skulle have et **stort islæt af frivillig arbejdskraft**. Desuden er de udvalgte aktiviteter af en karakter, hvor der ikke findes tilsvarende offentlige indsatser (se fodnote 11).

Der blev således udvalgt 4 store organisationer, der har aktiviteter, som opfylder ovennævnte karakteristika. Disse er: **KFUM's sociale arbejde, Kirkens Korshær, Dansk Røde Kors og De Samvirkende Menighedsplejer**. Inden for disse afgrænsede undersøgelsen sig som sagt til to typer brugerrettede sociale aktiviteter: På den ene side **sociale caféer** (KFUM's sociale arbejde) og **varmestuer** (Kirkens Korshær) og på den anden side **besøgstjenester** (Dansk Røde Kors og De Samvirkende Menighedsplejer).

2.2.1 Undersøgelsens forløb

Undersøgelsen er forløbet i flere faser:

- 1) Der blev afholdt formøder med repræsentanter for centralorganisationerne i KFUM's sociale arbejde og Dansk Røde Kors. Inger Koch-Nielsen havde tidligere haft indledende møder med generalsekretærene hos Kirkens Korshær og De Samvirkende Menighedsplejer.
- 2) Via litteratur, som fx. årsberetninger, evalueringer, pjecer o.lign. satte vi os ind i organisationernes arbejdsområde, målsætninger og struktur. Vi udarbejdede et oplæg med diskussionsemner, som sendtes ud til interviewdeltagerne fra de forskellige organisationer.
- 3) Vi gennemførte gruppeinterview af en varighed på ca. 5 timer med sekretariatsansatte,

caféledere, bestyrelsesformænd og besøgstjenesteledere fra de forskellige organisationer, som blev efterbehandlet skriftligt. Disse gruppeinterview kalder vi »1. samtalerunde«.

- 4) Vi gennemførte gruppeinterview af en varighed på ca. 3 timer med frivillige fra en café/et værested og en besøgstjeneste fra hver organisation. Disse kalder vi »2. samtalerunde.«
 - 5) Vi udarbejdede en minirapport for hver organisation, som organisationerne har givet feed back på i forhold til eventuelle misforståelser, manglende oplysninger osv. Desuden gennemførte vi en mindre spørgeskemaundersøgelse blandt deltagerne i 1. samtalerunde hos KK og KSA, om antal frivillige og lønnede, økonomi og offentlige tilskud (se bilag 3).
 - 6) Der blev udarbejdet et samlet udkast til den endelige rapport med foreløbige konklusioner, som dannede baggrund for et møde med en følgegruppe nedsat af SFI i forbindelse med undersøgelsen. Følgegruppens rolle er at komme med råd og kritik, og undersøgelsen fik på denne måde mulighed for at trække på resourcepersoner inden for området. Der blev afholdt 2 møder med følgegruppen. På det første møde fik vi feed-back på vores interviewguide og på den skriftlige bearbejdning af 1. samtalerunde med KFUM's sociale arbejde. På det andet møde blev et udkast til den samlede rapport kommenteret og diskuteret.
 - 7) Den 24. oktober 1996 afholdte SFI i samarbejde med Udvalget om Frivilligt Socialt Arbejde en konference om emnet kvalitet i det frivillige sociale arbejde. Baggrundsmaterialet for konferencen var en foreløbig udgave af denne rapport fra juni 1996.
- ad Der var betydelige forskelle på informationsværdien af det skriftlige materiale, vi kom i
- 1) besiddelse af før samtalerunderne med organisationerne. Således var der mellem organisationerne forskel på, i hvor stort omfang de havde formuleret sig skriftligt om målsætninger og holdninger i fht. de aktiviteter, vi beskæftiger os med.
- ad Det skal her bemærkes, at vi valgte at bruge KFUM's sociale arbejde som
- 2) »forsøgskanin«, idet vi placerede vores gruppeinterview med bestyrelsesformænd og caféledere hos KFUM's sociale arbejde noget tidligere end vore gruppeinterview med de andre organisationer. Dette gav os mulighed for at redigere vores spørgeguide og på anden måde revidere vores tilgang på baggrund af erfaringerne fra 1. samtalerunde med KFUM's sociale arbejde.

I udvælgelsen af caféledere, bestyrelsesformænd og besøgstjenesteledere til 1. samtalerunde tilstræbte vi en geografisk spredning, således at vi fik en vis grad af landsdelsmæssig repræsentativitet. Desuden lagde vi vægt på, at deltagerne var mennesker, som var i stand – og havde lyst til – at udtale sig om de pågældende emner. Organisationerne stod selv for udvælgelsen af deltagere til 1. samtalerunde igennem sekretariatsmedarbejdere. Hvad angår udvælgelsen af de frivillige, lagde vi vægt på at få forskellige typer af frivillige repræsenteret i 2. samtalerunde. Disse målsætninger lykkedes i ganske stort omfang, hvilket først og fremmest skyldtes hjælpsomme sekretariatsmedarbejdere og ledere i organisationerne, der udvalgte deltagerne på

baggrund af vores kriterier.

- ad Målsætningen om geografisk repræsentativitet var det af praktiske årsager ikke muligt
- 3) at opfylde med hensyn til gruppeinterview med de frivillige (2. samtalerunde). Her udvalgte vi en KSA-café i Kolding, Kirkens Korshærs' varmestue i Istedgade, Dansk Røde Kors' besøgstjeneste i Kolding og De Samvirkende Menighedsplejers besøgstjeneste tilknyttet Kingoskirken på det ydre Nørrebro. Dog kan der argumenteres for, at vi igennem undersøgelsen har fået et indtryk af landsdelsmæssige ligheder og forskelle igennem kombinationen af 1. og 2. samtalerunde.
- ad Hensigten med spørgeskemaet til KK og KSA var at give os et bedre indtryk af
- 5) omfanget af de aktiviteter, som var repræsenteret i 1. samtalerunde. Der er ikke tale om noget statistisk holdbart materiale at drage slutninger ud fra, men derimod et skitse over karakteren og omfanget af de caféer og varmestuer, som har deltaget i denne undersøgelse. Som sådan er spørgeskemaet også anvendt i teksten.
- ad Foruden repræsentanter fra de 4 organisationer i denne undersøgelse deltog:
- 7) Medlemmer af Udvalget om Frivilligt Socialt Arbejde, kommunale og amtslige repræsentanter samt repræsentanter fra Landsforeningen SIND og Diakonissestiftelsen. Målet med konferencen var, dels at give de 4 organisationer lejlighed til at diskutere emnet og den foreløbige rapportens konklusioner (herunder evalueringsmodellen, dels at inddrage synspunkter fra det offentlige sociale system. Diakonissestiftelsen og Landsforeningen SIND var inddraget for bidrage med andre erfaringer fra frivillige organisationers arbejde med kvalitet og kvalitetssikring mv. Udbyttet af denne konference er ikke anvendt eksplicit i rapporten, men vi har foretaget enkelte justeringer og tilføjelser på baggrund af de tilbagemeldinger vi fik fra de 4 organisationer. Vi har ikke fundet det hensigtsmæssigt at inddrage synspunkterne fra de offentlige repræsentanter på konferencen.

2.2.2 Undersøgelsesmetode

Den konkrete undersøgelsesmetode har som nævnt primært været såkaldt semistrukturerede **gruppeinterview** med forskellige udvalgte personer fra de nævnte organisationer. Vi valgte hurtigt at benytte udtrykket »**samtaler**« i fht. organisationerne, men i den fagmetodiske terminologi kaldes den anvendte metode »semistrukturerede gruppeinterview«. Grunden til, at vi brugte ordet samtale frem for interview var, at vi ikke ville give deltagerne indtryk af, at vi kom med en række afgrænsede spørgsmål, de skulle besvare. Målet var snarere at få en løst styret dialog i gang mellem deltagerne. Empiri-indsamlingen har med andre ord primært fundet sted gennem gruppeinterview. Det er således herfra, at vi har fået størstedelen af vore informationer, og vore analyser bygger primært på informationer og udsagn fra de gennemførte gruppeinterview.

Fordele

At vi valgte gruppeinterview/samtaleformen skyldtes dels ressourcehensyn: Vi fik mulighed for at indsamle en relativt stor mængde informationer fra flere forskellige informanter på kort tid, dels at vi var interesserede i at opnå et generelt billede af fælles værdier og rationalitet i organisationen snarere end at få en række personlige meninger fra enkelte informanter. Gennem gruppesamtalerne var vi med andre ord i stand til at få en relativt fælles holdning i forhold til forskellige temaer, idet

deltagerne typisk diskuterede sig frem til en eller anden grad af konsensus i fht. de enkelte spørgsmål. Det skal tilføjes, at vi ikke så det som et mål at påvise uoverensstemmelse mellem deltageres forskellige holdninger til bestemte spørgsmål. I denne forbindelse skal det dog bemærkes, at uenigheder og forskellige holdninger i en gruppesamtale kan fungere som et godt udgangspunkt for at udvikle nye, bedre løsninger på fælles problemer, og for at deltagerne inspirerer hinanden til at se med nye øjne på deres eget arbejde – altså at udvikle kvaliteten. Imidlertid har vi ikke set dette som vores egentlige funktion, men som en proces som organisationerne selv må igangsætte eller udvikle.

Desuden betød formen, gruppesamtaler, at deltagerne ofte **korrigerede, supplerede** eller **bekræftede** hinandens udsagn. Igennem gruppesamtalerne blev **validiteten** af informationerne således styrket umiddelbart i situationen. Samtaleformen gav pga. den relativt homogene sammensætning af deltagerne mulighed for dynamiske diskussioner og for, at deltagerne kunne udtrykke sig rimeligt frit og »indforstået«, fordi alle deltagere befandt sig på det samme vidensniveau i fht. emnet. Det gjorde ikke noget, at deltagerne til tider skabte en fælles stemning og måske fortalte historier, der var lidt flottere, end de i virkeligheden er. Dette anser vi ikke som et problem – tværtimod, da det vi har været interesserede i at få frem, snarere er deltageres målsætninger, kvalitetsforståelse, holdning til evalueringer osv. end en række præcise data. Vi mener således, at samtaleformen gjorde det muligt for deltagerne at stimulere hinanden til klarere formuleringer af standpunkter i fht. emnerne.

Risici

En af de væsentligste risici ved gruppeinterview er, at en enkelt (eller flere) karismatisk eller magtfuld deltager monopoliserer svarene eller dominerer samtalen på bekostning af de andre deltagere. Dette var en risiko, vi fra starten var opmærksomme på, hvorfor vi forud for den første samtalerunde med KFUM's sociale arbejde havde forestillet os at dele deltagerne op i 2 grupper: Den ene gruppe skulle bestå af sekretariatsansatte og landssekretæren; mens den anden gruppe skulle bestå af lokale bestyrelsesformænd og caféledere. På den måde mente vi at kunne undgå, at fx landssekretæren eller ansatte på sekretariatet kom til at dominere samtalen. Men da landssekretæren meldte fra pga. sygdom, valgte vi ikke at dele gruppen op, og det gav ingen af de problemer, som vi havde frygtet. På baggrund af denne erfaring valgte vi ikke at dele deltagerne op i grupper i de efterfølgende samtalerunder. Dette gav os desuden den fordel, at vi som interviewere var i stand til at supplere hinanden, ved at en af os stillede spørgsmål til ét tema, medens de to andre kunne tage noter (se fodnote 12). Yderligere appellerede vi i hver gruppesamtale til, at alle deltagere så vidt muligt udtalte sig om hvert diskussionstema, hvilket i vidt omfang også skete.

Sprogbrug

Vi gjorde os forud for kontakten til organisationerne og i forbindelse med udarbejdelsen af interviewguide en del overvejelser om sprogbrugen. Vi forsøgte i et vist omfang at nedtone anvendelsen af administrative og akademiske begreber, der viste sig at være fremmedelementer eller at falde helt ved siden af i samtaler med de frivillige organisationer. Til trods for denne bestræbelse valgte vi alligevel at anvende en række begreber, der er gængse inden for den offentlige administration, og som kan siges at have et vist management-præg: Målsætninger, kvalitet, kvalitetssikringsmidler, vurderingskriterier og evalueringsmetoder. Ved at anvende sådanne begreber er der en risiko for, at det frivillige arbejde presses ind i nogle termer og kategorier, som er det fremmed. Eller med andre ord at man får de frivillige til at tale i et sprog og anvende en logik,

som ikke er den dominerende i deres dagligdag. Et centralt argument er i denne forbindelse, at der ofte ikke eksisterer stringente mål-middel-overvejelser, eller ligefrem cost-benefit-logikker, i det frivillige arbejde. Snarere ydes en indsats, man umiddelbart kan se, der er brug for, og man arbejder på måder, der »plejer at virke godt«, som der er tradition for, og som giver mulighed for den frivilliges initiativ.

På trods af disse væsentlige forbehold valgte vi som nævnt alligevel at anvende de ovennævnte termer (dog i størst omfang i samtalerne med ledere, bestyrelsesmedlemmer og repræsentanter for centralorganisationen og i betydeligt mindre omfang i samtalerne med de frivillige). Der er flere argumenter for at gøre dette. Fra undersøgelsens start var det åbenlyst, at organisationerne i meget vidt omfang selv anvender disse eller lignende termer. Dog bruges nogle af begreberne snarere som modbilledet på, hvordan det frivillige ikke er, mens andre bruges i en mere positiv betydning. Fx kunne man i de fleste af organisationerne uden problemer diskutere kvalitet og kvalitetssikring, mens der typisk blev lagt afstand til begreber som vurderingskriterier og evalueringsmetoder. Desuden anvendte vi ikke begreberne uden forklaring, forstået således, at vi fulgte op med mere kontekstnære spørgsmål, som det var nemmere umiddelbart at relatere sig til.

En anden grund, til at vi anså det for rimeligt at anvende begreberne, er, at organisationerne i vidt omfang bruger denne terminologi, bl.a. når de samarbejder og kommunikerer med det offentlige system. Således viste det sig da også, at organisationerne – og særligt deltagerne i 1. samtalerunde udmærket kendte terminologien. Som det fremgår af beskrivelsen af organisationerne profilerer disse sig i det hele taget i meget vidt omfang med det offentlige sociale system som et modbillede. På denne måde virkede flere af vores spørgsmål som en slags provokation, der kunne sætte et modspil i gang, og som de interviewede kunne definere sig i forhold til.

På samme måde gav de enkelte afsnit om hver organisation, der blev sendt ud til organisationerne, anledning til anerkendelse p.g.a. genkendelighed eller forståelsesværdi hos nogle organisationer, mens den i fht. andre organisationer snarere havde en provokationseffekt. Men disse forskellige effekter er bl.a. blevet formuleret som kvalitetskrav til den såkaldt »forstående undersøgelse«, nemlig:

»Provokationseffekt, forståelsesværdi, meningsudvidelse, teori - eller kundskabsudviklingsværdi, afdækning af strukturer og mekanismer etc. (...) Vi mener, det er forskerens opgave også at kunne give de udforskede et modspil (opstille modforestillinger)«. (Launsø & Rieber, 1987)

Interview-guiden

Vi har benyttet os af forskellige interviewguide i de forskellige gruppesamtaler, men de blev dog alle udformet på baggrund af en generel skabelon (se fodnote 13). Vi foretog naturligvis nogle ændringer afhængigt af, om det handlede om caféer/væresteder eller besøgstjenester. De største ændringer foretog vi imidlertid mellem spørgeguiderne til 1. og 2. samtalerunde. I 2. samtalerunde udelod vi en hel del emner fra spørgeguiden til 1. samtalerunden, som vi ikke forventede, at de frivillige ville have en holdning til eller kunne svare på. Hvor vi i 1. samtalerunde bl.a. spurgte til organisationernes overordnede målsætninger, eventuelle socialpolitiske holdninger, målgruppe osv., spurgte vi i 2. samtalerunde meget konkret til, hvad de frivillige betragtede som kvalitet i deres daglige arbejde. I samtalerne med de frivillige havde vi stort udbytte af en interviewmetode, hvor man beder deltageren instruere interviewererne i vedkommendes konkrete arbejde, fortælle hvad der er vigtigt, hvad man ikke skal gøre osv (se fodnote 14). På denne måde giver deltageren, ud fra sine

konkrete opgaver og sin hverdag, et ganske tydeligt billede af vedkommendes værdier, målsætninger, kvalitetsforståelse, hvordan kvaliteten sikres osv.

Meget praktiske forhold

Vi optog samtlige interview på bånd, på nær 1. samtalerunde med Kirkens Korshær (dette skyldtes en defekt mikrofon. Under denne samtale tog vi derfor mere udførlige noter og nedskrev citater efter bedste evne. Dog betød denne hændelse, at vi ikke anvender lige så mange citater i afsnittet om Kirkens Korshær som hos de andre organisationer).

Hvad angår efterbehandlingen af de gennemførte interview, blev båndene gennemlyttet og en del udskrevet som direkte citater. Disse udskrifter udgjorde sammen med vore noter det primære grundlag for fremstillingen af organisationerne. Vi har stort set struktureret fremstillingen af de enkelte organisationer efter den anvendte spørgeguide (jf. bilag nr. 1). Den rækkefølge, vi har valgt at præ-sentere organisationerne i, skyldes, at der i fremstillingen af KFUM's sociale arbejde forklares en række generelle forhold og begreber om sociale caféer, som derfor ikke behøver forklaring i den efterfølgende præsentation af Kirkens Korshær. Den samme overvejelse – blot overført til besøgstjenester – ligger til grund for rækkefølgen i præsentationen af De Samvirkende Menighedsplejer og Dansk Røde Kors.

De indledende afsnit om hver organisations formelle struktur og historie har et meget varierende omfang. Dette skyldes at det har været meget forskelligt hvilket skriftligt materiale vi har haft til rådighed fra de forskellige organisationer. Afsnittene om DSM og DRK har desuden, modsat KSA og KK, ingen præcise oplysninger om de enkelte besøgstjenesters økonomi, antal frivillige og lønnede mv. Dette skyldes at vi på grund af tidsnød ikke havde mulighed for at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse blandt deltagerne i 1. samtalerunde for besøgstjenesterne i DRK og DSM.

2.2.3 Sammenfattende om metoden

Sammenfattende kan siges om den anvendte metode, at den har bibragt os et ganske indgående og nuanceret billede af de enkelte organisationers værdigrundlag, målsætninger, relation til det offentlige, kvalitetsforståelser, kvalitetssikringsmidler samt holdninger og forslag til forskellige former for vurderinger af deres arbejde. Metoden har givet os et væld af detail-informationer, anekdoter og eksempler fra hverdagen i den frivillige verden. Dette må betragtes som et positivt udbytte, da det står os klart, at det frivillige arbejde umuligt kan beskrives i få og generelle vendinger, men tværtimod fremstår som en broget underskov af forskelligheder. På trods af dette har vi alligevel forsøgt at samle indtrykket af de forskellige organisationer og opsamle på de to forskellige aktiviteter: Sociale caféer/væresteder og besøgstjenester. Dog har vi bestræbt os på at gøre fremstillingen så detaljeret som muligt, ligesom vi har anvendt mange citater. Målet har ikke været at opstille, afprøve eller udvikle sammenhængende teorier, men snarere at begribe den virkelighed disse organisationer eksisterer i.

2.3 Teoretiske synsvinkler

Vi vil i dette afsnit i kort form præsentere en række teoretiske vinkler, vi har fundet frugtbare til forståelsen af frivillige organisationer og deres relation til det offentlige. Holdbarheden af disse teorier er ikke afprøvet i den empiriske undersøgelse, men har fungeret som en bagvedliggende

forståelse og inspiration. Teoriene er således først og fremmest præsenteret for at synliggøre, hvilke grundliggende antagelser og sammenhænge der har domineret analysen af de frivillige sociale organisationers kvalitetsforståelser. I den tværgående analyse i 1.1 inddrages teoretiske begreber eksplicit, mens der i den øvrige del af rapporten overvejende er tale om implicit/bagvedliggende teorianvendelse.

Det skal understreges, at det følgende kun rummer kortfattede udpluk og derfor langt fra kan yde de samlede teoretiske ræsonnementer fuld respekt. Alligevel finder vi det formålstjenligt at forsøge også at præsentere denne del af vort arbejde med undersøgelsen.

2.3.1 Forestillingen om de frivillige organisationers egenart

I den generelle opfattelse af frivillige organisationer formuleres ofte, at disse besidder en såkaldt »egenart«. Imidlertid er dette et temmeligt svagt defineret begreb, der synes at kunne dække såvel de frivilliges motiver, som arbejdsprocesser og andre organisatoriske karakteristika. Men ved at anvende begrebet egenart om de frivillige organisationer indikeres også, at der her gør sig andre værdier, normer eller rationaliteter gældende end i offentlige eller profitorienterede organisationer. Yderligere kan der så argumenteres for, at denne egenart har en særlig værdi og derfor skal beskyttes eller endog opdyrkes. Der eksisterer, både hos de frivillige organisationer vi har arbejdet med og i samfundet generelt, en udbredt opfattelse af, at de frivillige organisationer besidder værdier og normer, som der er behov for i det moderne velfærdssamfund. Ofte argumenteres der for, at den indsats, organisationerne yder, er blevet nødvendiggjort af nedbrydningen af traditionelle samfundsstrukturer, lokale netværk, familiernes opløsning – med andre ord opløsningen af kulturelle værdier. Vi har fundet det relevant at beskæftige os med denne forestilling, fordi den synes at være en nærmest indgroet forståelse af de frivillige organisationer, der både gør sig gældende i organisationernes omverden og i organisationerne selv.

Rationalitetskonflikter

Opfattelsen, af at der eksisterer rene former for sociale normer eller rationaliteter i bestemte dele af samfundet, fx i frivillige organisationer, er måske nok besnærende, men næppe et frugtbart analytisk udgangspunkt. Den følgende teori antager i stedet, at de **forskellige normer** eksisterer **sammen** og i **blandingsformer** på såvel samfunds-, organisations- som individniveau.

Inden for samfundsvidenskaben har det været almindeligt at anvende begreberne civilsamfund, stat og marked som analytiske principper.

Lars Skov Henriksen opstiller i forlængelse af denne tradition tre idealtypiske principper for regulering af menneskers interaktion i moderne samfund: Bureaukrati, marked og community (Henriksen, 1995b). Som karakteristisk af disse idealtyper må det være tilstrækkeligt kort at beskrive community som spontan solidaritet, gensidighed og fællesskab; marked som konkurrence, hvor mennesker relateres gennem bytte og bureaukrati kendetegnet af omfattende kontrol, love og professionelle normer. Det vil som sagt ikke være rimeligt at antage, at disse idealtyper findes i rene former som sektorer eller organisationer i samfundet. Lars Skov Henriksen formulerer dette således:

»Det forekommer usandsynligt, at der eksisterer klare analoge samfundsmæssige sektorer og/eller aktører til disse analytiske principper. I stedet antager jeg, at alle samfundsmæssige 'enheder' (aktører/organisationer/sektorer) i deres konkrete fremtræden vil være konstitueret på en kompleks

blanding af de tre abstrakte struktureringsprincipper afhængig af historisk og kulturel kontekst – frivillige organisationer ingen undtagelse fra dette». (Henriksen, 1995b, s. 247).

En sådan tilgang åbner for en forståelse af frivillige organisationer, som dels indbyrdes meget forskellige – nogle ligner offentlige institutioner, andre fungerer i retning af markedsvilkår – dels som karakteriseret ved intern forskellighed – at fx både community og bureaukratiprincippet kan eksistere samtidigt i organisationerne og eventuelt i forskellige dele af organisationerne. En sådan forståelse giver således mulighed for at karakterisere, hvilke principper der eksisterer eller dominerer i frivillige organisationer. Dette forsøg på en relativt åben analytisk tilgang vil, med Skov Henriksens ord..

»(..) i højere grad tage højde for en utrolig heterogenitet og kompleksitet i den empiriske virkelighed. (...) Det er de frivillige organisationer i deres politiske og kulturelle kontekst, der er afgørende for, hvilken rolle, de kan spille«. (Henriksen, 1995b, s. 247)

Selvom en sådan tilgang udgør et frugtbart analytisk udgangspunkt, kan den imidlertid nuanceres yderligere. I en analyse af frivillige organisationer egner Skov Henriksens analytiske kategorier sig primært til at beskrive karakteristika ved organisationerne – om de fungerer som community, marked eller bureaukrati. Denne undersøgelse interesserer sig imidlertid for organisationernes selvforståelse – hvad opfattes som kvaliteten ved bestemte arbejdsprocesser mv. I denne sammenhæng er Max Weber (fra Bild, 1989) relevant, fordi han fokuserer på spørgsmålet om forskellige normer for social interaktion i de moderne samfund og opstiller det overordnede begrebspar: Målrationalitet/værdirationelitet. På et konkret niveau udgør **målrationalitet** baggrunden for den målrationalle handlen; dvs. en handleform, hvor individet ud fra et givet mål og givne handlebetingelser beregner, hvad som tjener formålet bedst. Den målrationalle handling legitimeres med andre ord med argumenter om, hvad der bedst tjener et givent mål. Denne form for rationalitet kan henføres til bureaukratiet og det moderne, kapitalistiske samfunds grundinstitutioner: Den private ejendomsret, markedet og retssystemet.

Herover for har **værdirationelitet** som udgangspunkt, at bestemte handlemåder har en værdi i sig selv; man kan fx handle på baggrund af moralske, æstetiske og økologiske principper. I dette tilfælde legitimeres handlingen således med bestemte bagvedliggende værdier. I studiet af sociale bevægelser og græsrodsorganisationer – bl.a. 1960'ernes new social movements med fred, ligestilling og økologi på dagsordenen – er der ofte blevet argumenteret for, at bevægelserne repræsenterer et brud med det moderne samfunds målrationalitet. Når bevægelsernes værdier optages i velfærdsstaternes planlægning, sker der en rationalisering. Weber kan på denne måde bruges til at analysere rationalitetskonflikter på et overordnet samfundsmæssigt niveau, hvilket Weber da også i høj grad selv gjorde. En vigtig pointe i denne forbindelse er, at Weber ikke mente, at de idealtypiske rationalitetsformer eksisterer i ren form. Tværtimod var det moderne samfund efter Webers mening »dømt til en evig kamp« mellem forskellige rationalitetsformer.

Denne konflikt mellem rationalitetsformer finder Weber ligeledes hos de enkelte individer, når disse befinder sig i situationer, hvor to eller flere rationalitetsformer – eller værdiorienteringer – blandes. I sin handlingstypologi opstillede Weber de 4 idealtypiske begreber: Målrational, værdirationel, emotionel og traditionel orientering som beskrivelse for den eller de meninger, som et individ tillægger sine handlinger. Disse eksisterer således heller ikke i ren form:

»Weber påstår hverken, at handlingstypologien er udtømmende eller, at vi i konkrete vil kunne finde orienteringen i ren form. Den mening, en aktør tillægger sin sociale adfærd, er som regel sammensat af to eller flere orienteringer på samme tid, selvom den ene kan være dominerende. Ofte kan omstændighederne påkalde blandinger, der bringer individet i konflikt med sig selv«. (Bild, 1989, s. 117).

Selvom de forskellige rationaliteter eksisterer i blandingsformer på både samfunds-, organisations- og individniveau, kan der argumenteres for, at blandingsforholdet er forskelligt afhængigt af konteksten. Webers handlingstypologi og konflikten mellem forskellige værdiorienteringer kan for os at se give mening i en forståelse af, hvordan handlinger legitimeres i frivillige organisationer. Det er en oplagt mulighed, at graden af værdirationel orientering er større i de frivillige organisationer, end hvad der gør sig gældende inden for offentlige eller profitorienterede organisationer.

Webers handlingstypologi kan som sagt også anvendes til en forståelse af rationalitetskonflikter på organisationsniveau. En weberiansk inspireret tilgang kan således nuancere billedet ved også at fokusere på konflikter mellem forskellige værdiorienteringer på såvel individ- som organisationsniveau. Der kan i denne forbindelse argumenteres for, at målrational værdiorientering spiller en væsentlig rolle for individets handling i de frivillige organisationer, når man samtidig argumenterer, at målrationalitet er den dominerende diskurs i det moderne samfund. Det er med andre ord dybt indlejret i os, at der skal være et mål med, hvad vi gør. Denne undersøgelse har ikke som mål at afdække sådanne rationalitetskonflikter, derimod kan Weber inspirere forståelsen af, hvilke værdiorienteringer, der ligger bag forskellige argumenter og kvalitetsforståelser i de frivillige organisationer.

2.3.2 Effektivitetstænkningen og kvalitet

Produktet af de frivillige organisationers arbejde er vanskelig at definere præcist. Der er tale om omsorg – eller man kunne sige en service – hvis effekt er meget vanskelig at karakterisere og vurdere. Hvad er en forbedring af en udstøds sociale situation? Hvornår har de frivillige organisationer leveret produktet »omsorg og bedre livskvalitet for udstødte«. Det faktiske produkt af arbejdet er med andre ord svært at karakterisere og måle. Denne problematik er langt fra kun gældende for de frivillige organisationers sociale arbejde. En betydelig del af den offentlige sektor er karakteriseret ved at have samme type »diffuse« produkt: Ministerier, der yder service for det politiske system; universiteter, der producerer forskning; skoler, der producerer undervisning; plejehjem og institutioner for åndssvage, der yder omsorg for beboerne osv. Det er umiddelbart meget vanskeligt at vurdere, hvornår denne type produkter har en tilfredsstillende kvalitet, og om de er produceret på en effektiv facon. På denne baggrund finder vi det relevant kort at præsentere noget teori om **effektivitetsforståelser**. Denne teori kan give et **begrebsapparat**, der muliggør en mere systematisk karakteristik af forskellige typer definitioner på kvalitet og effektivitet (se fodnote 15). Foss Hansen (1992) opererer med 3 forskellige former for effektivitetstænkning: Outcome-, proces- og strukturbaseret. De 3 former knytter alle an til forskellige perspektiver inden for organisationsteorien, og det illustreres, hvorledes bestemte faktorer/indikatorer lægges til grund for en effektivitetsvurdering (se fodnote 16).

Forud for denne fremstilling er det imidlertid vigtigt at slå fast, at der ikke eksisterer nogen logisk konsistent lighed mellem begreberne kvalitet og effektivitet. Kvaliteten ved et givent produkt er i princippet uafhængig af de omkostninger, der er forbundet med dets produktion – uanset, hvor lang

tid det tager at producere en Rolls-Royce og uanset, hvor dyr den er, vil de fleste bilelskere nok være enige om, at der er tale om en kvalitetsbil. Effektivitet er i den klassiske forstand derimod snævert knyttet til, hvilke omkostninger der er forbundet med produktionen af et produkt. En effektivitetsvurdering vil derfor i princippet bestå af en samlet vurdering af både kvalitet og omkostninger ved et givent produkt.

Vi finder imidlertid, at begreberne fra effektivitetstænkningen er anvendelige i en analyse af kvalitetsforståelser i de frivillige organisationer. Effektivitetstænkningen, som den præsenteres herunder, er i meget høj grad optaget af at fastlægge **kriterier** for organisationers effektivitet, og Foss Hansen opstiller en typologi, der søger at systematisere og kategorisere disse kriterier. Der er med andre ord tale om effektivitetstænkningens forskellige »logikker« – eller, hvorledes der forsøges sluttet fra bestemte betingelsers opfyldelse til konklusionen: Effektiv (eller naturligvis ineffektiv). De samme grundlæggende logikker anvendes i meget høj grad i et forsøg på at karakterisere, hvad der er kvalitet. Der anvendes således lignende antagelser om, hvilke betingelser (hvilke processer og strukturer) der skal være opfyldt, for at produktet har den ønskede kvalitet.

Outcomebaseret effektivitetstænkning lægger vægt på en vurdering af udbyttet af produktionen. Denne vurdering kan således relateres til organisationens målsætning og/eller ressourceforbruget i forbindelse med frembringelsen. Vurderingen vil desuden ske komparativt (over tid eller sammenlignet med andre organisationer) (Foss Hansen, 1992). En eksemplificering: Med en målsætning i en social café om, at flest mulige af caféens gæster og frivillige udvikler deres kompetencer og muligheder på arbejdsmarkedet, vil en outcomebaseret vurdering fx finde sted således: En kvantitativ opgørelse af, hvor mange gæster/frivillige caféen har, og hvor mange af disse, som har fundet beskæftigelse inden for det seneste år. En kvalitativ outcomebaseret vurdering vil fx søge at lave en vurdering af udviklingen af gæsternes/de frivilliges kompetence, viden og psykiske stabilitet. Både den kvantitative og den kvalitative vurdering vil herefter kunne sammenholdes med tidligere resultater (over tid) eller med andre lignende organisationers resultater.

Procesbaseret effektivitetstænkning har derimod ikke sit fokus på udbyttet af produktionen, men derimod på en vurdering af omfanget og kvaliteten af de aktiviteter, som finder sted i organisationen. Der er således tale om en vurdering af den indsats, organisationen yder og ikke af, hvilket resultat denne indsats har. Herved anvendes procesvurderinger i meget høj grad som en indikator på effektivitet i produktionen og kvalitet i produktet – **en indikator for den outcomebaserede effektivitet**. Fokus vil således være, hvorvidt produktionen »glider« uden konflikter, produktionsstop mv. De centrale måleområder vil være aktivitetsniveau, produktionsprocesser, beslutningsprocesser, samarbejde og ledelse (Foss Hansen, 1992). Den sociale café med ovennævnte målsætning, vil i en procesbaseret vurdering fx. søge at vurdere, hvorvidt en række af de processer, som antages at fremme udviklingen af gæster og frivilliges kompetencer og muligheder på arbejdsmarkedet, fungerer tilfredsstillende. Hvor mange gæster og frivillige er i kontakt med caféen? Og hvor tit benytter de stedet? Er der mange eller få konflikter mellem gæster og frivillige? Er frivillige og gæster engagerede i caféen (planlægger aktiviteter mv.)? Desuden kunne det være et procesvurderingskriterium, om tilstrækkeligt mange frivillige jævnligt deltager i forskellige kursustilbud. Med andre ord en vurdering af de processer, som forventes (mest effektivt) at lede til det ønskede resultat.

Strukturbaseret effektivitetstænkning anvender organisationens strukturering som indikator for effektivitet og kvalitet i produktionen. Der lægges med andre ord vægt på organisationens evne eller

kapacitet til at producere. Det er antagelser om bestemte organisationsstrukturers funktion i forhold til frembringelsen af det rette produkt (kvalitet) til de rette omkostninger, der danner udgangspunktet for vurderingen. Det drejer sig i høj grad om at matche strukturen til den enkelte organisations opgaver og karakteren af dens omgivelser (Foss Hansen, 1992). I vores tilbagevendende eksempel med den sociale café, vil det i en strukturbaseret vurdering være væsentligt at fokusere på, om organiseringen af caféen synes at fremme målsætningen om at øge gæster og frivilliges kompetence osv. Hvis det således fx antages, at en ledelse (lønnet leder) med enekompetence på afgørelse i en række mere følsomme spørgsmål (ansættelser, bortvisninger kommunikation til andre organisationer/det offentlige mv.) er en velegnet og nødvendig struktur for at opfylde målsætningen, vil det være relevant at vurdere, om denne struktur er til stede og fungerer. Andre strukturelementer med betydning for målsætningen kunne være størrelsen af frivilligruppen, frivilliges kompetence i forhold til den daglige drift mv.

Skema 1. Organisatorisk effektivitet

(Egen udformning inspireret af Foss Hansen, 1992)

Effektivitetstænkning	Hvad vurderes der på?
Outcomebaseret	Effekt, nytte, resultat. Omkostninger og kvalitet. Opfyldes målsætning.
Procesbaseret	Aktivitetsniveau, indsats – »gode processer leder til gode resultater«.
Strukturbaseret	Evne eller kapacitet – »rigtig organisering leder til gode resultater«.

Både den proces- og den strukturbaserede effektivitetstænkning kan i meget høj grad ses som erstatninger for den outcomebaserede effektivitetsvurdering. Den outcomebaserede effektivitet opfattes generelt som den »rigtige« eller mest centrale effektivitetsvurdering, og det er da også karakteristisk, at både den proces- og strukturbaserede tænkning i sidste ende relaterer sig til outcomeeffektivitet. Begge slutter således fra bestemte egenskaber ved hhv. processer og struktur til outcomebaseret effektivitet – eller fra, hvorledes vi har indrettet produktionen, og hvordan den forløber, til produktets udbytte og kvalitet.

At slutte fra proces og struktur til outcome lader sig naturligvis sjældent gøre ukritisk. Imidlertid har en række produkter en sådan karakter, at det ikke meningsfuldt lader sig gøre at foretage en

outcomebaseret vurdering. Det giver fx. ingen mening at foretage en outcomevurdering af god og menneskelig omsorg for socialt ud-stødt. Det vil derimod muligvis være muligt at vurdere, hvorvidt de processer og strukturer, som kan antages at fremme »den gode omsorg ...« er til stede og fungerer tilfredsstillende.

3. KFUM's sociale arbejde (KSA): Sociale caféer

Baggrund

KFUM's sociale arbejde er en kirkelig, humanitær organisation, der blev stiftet i 1918 med en målsætning om at vise et kristent menneskesyn i konkrete sociale hjælpeindsatser. Målet er at lave socialt arbejde, der viser et kristent menneskesyn i praksis.

De sociale caféers organisering

KFUM's sociale arbejde (i det følgende benævnt KSA) driver et større antal sociale caféer (i følge Social vejviser 1994: 11 stk). Caféerne er organiseret på to forskellige måder:

- 1) **Som en selvstændig lokal institution** med selvstændig bestyrelse. Disse er ofte karakteriseret ved at være oprettet udelukkende på baggrund af lokalt initiativ. I visse tilfælde er der være tale om projekter, som oprindeligt er oprettet fra centralt hold og som senere har opnået selvstændig status. Disse lokale bestyrelser har suveræn beslutningskompetence og fuldt lokalt ansvar. Dette vil sige, at den lokale bestyrelse suverænt kan tage beslutning om fx. ansættelser, afskedigelser, budget mv. Disse projekter har status som selvejende institutioner.
- 2) **Som en styregruppe** oprettet med et mandat fra KFUM's sociale arbejde (centralt). Disse projekter har ikke juridisk status som selvejende institutioner, og den lokale styregruppe (som således ikke helt kan betegnes som bestyrelse) udpeges derfor af KSA centralt; og KSA centralt har den endelige kompetence i relation til caféens drift (KFUM's sociale arbejde, 1995).

I »Café-håndbogen« (KFUM's sociale arbejde, 1995) er desuden formuleret et sæt anbefalinger om, hvorledes de lokale bestyrelser bør indrettes. **Bestyrelsen bør være sammensat så bredt som muligt** og bl.a. indeholde repræsentanter fra:

- Den kommunale forvaltning.
- Kirkelige grupper i lokalsamfundet.
- Sociale institutioner.

Det anbefales, at der opnås en **blanding af lægfolk og fagfolk** inden for den type af aktiviteter, der er tale om, og i relation til målgruppen.

Caféerne er typisk organiseret med **1-2 fastansatte, lønnede medarbejdere** (fodnote 17). Disse er ansvarlige for den daglige drift over for caféens bestyrelse. Herudover kan der være enkelte andre lønnede medarbejdere (bl.a. i aktivering mv.), men der er, ud over lederen, typisk kun være tale om frivillige medarbejdere.

Vi har ikke noget præcist billede af størrelsen på den typiske KSA-café, men målt på **antallet af daglige gæster** synes størrelsen at variere fra ca. 70 til 100 daglige besøgende. Caféernes åbningstider er ligeledes forskellige, men i de fleste tilfælde er det en ambition også at have åben på tidspunkter, hvor offentlige tilbud har lukket. Vi har kendskab til en enkelt café's præcise **åbningstider**, som er fra kl. 10.00 til kl. 21.00.

Caféerne er et åbent sted, hvor alle er velkomne, og der bliver lagt vægt på, at stedet fremtræder pænt og nydeligt og på denne måde appellerer til flest mulige mennesker. Samtlige caféer er alkoholfrie, og der serveres derfor kun vand, kaffe, te mv. Desuden har caféerne et udbud af diverse lette retter, kage mv.

Frivillige og brugere

Hvad angår profilen af de frivillige og brugerne, er indtrykket, at KSA's brugere tilhører den relativt godt fungerende gruppe. Antallet af hårdt belastede narkomaner synes fx at være noget mindre, end hvad der gør sig gældende for Kirkens Korshærs varместuer. Dog tilhører frivilligruppen, ifølge KSA's egen opfattelse, ikke de ressourcestærke med det store overskud til at engagere sig i sociale problemer. Der er derimod en meget flydende grænse mellem frivillige og brugere, og mange brugere udvikler sig også til at blive frivillige.

Antallet af frivillige varierer fra 32 til 45 personer, og der er mellem 1 og 3 **lønnede ansatte**. Herudover har en del af caféerne ansat mennesker på de forskellige aktiveringsordninger. Antallet af denne type ansættelser varierer mellem 0 og 5 personer.

Økonomi

KSA's sociale caféer er selv budgetansvarlige i fht. caféernes økonomi, men KSA's hovedkontor laver regnskaberne. Vi har ikke undersøgt samtlige KSA's caféers økonomi, men vi har gennemført en beskedent spørgeskemaundersøgelse blandt de caféer, som deltog i 1. samtalerunde. Skemaet omhandlede bl.a. størrelsen af caféernes økonomi (omsætningen) samt graden af offentlig finansiering (se bilag 3).

Omsætningen blandt de caféer som medvirkede i 1. samtalerunde varierer fra kr. 468.000 til 950.000. Finansieringen af de enkelte caféer er typisk sammensat af et betydeligt offentligt tilskud (stat, kommune samt tips og lotto) samt en ikke helt ubetydelig selvfinansiering i form af indtægter fra driften af caféen (salg af mad og drikke). I opstartfasen (indtil ca. 3 år) kan Socialministeriets puljeordninger anvendes, men herefter vil den offentlige finansiering primært være kommunal.

Det samlede **offentlige tilskud** (andel af samlede indtægter) varierer fra 40 pct. til 83 pct. Ud fra det meget spinkle grundlag kan der muligvis spores en tendens til, at caféer med stor omsætning har den største andel offentligt tilskud af de samlede indtægter. Som nævnt har en del af caféerne mulighed for at søge nogle af Socialministeriets puljer, hvilket afspejler sig i en relativt stor statslig andel af de samlede offentlige tilskud. Det statslige varierer således fra 26 pct. - 45 pct. Den kommunale andel af de offentlige tilskud svinger fra under 10 pct. til omkring 55 pct.

Indtægterne fra **cafédriften** udgør mellem 17 pct. og 25 pct. af de samlede indtægter, hvilket umiddelbart synes imponerende i betragtning af caféernes primære socialpolitiske målsætning.

På **udgiftssiden** er lønninger den klart største enkeltpost i samtlige caféer. Løn til ledere og øvrige ansatte udgør således mellem 38 pct. og 60 pct. af de samlede udgifter, mens andelen som anvendes til kurser for frivillige varierer mellem 3 pct. og 8 pct.

3.1 Centrale værdier og målsætninger

Den helt overordnede målsætning for de caféer, som drives af KSA, er at yde en indsats for mennesker med sociale problemer. Det nedenstående er et eksempel på en typisk cafévedtægt (standardvedtægt fremstillet i KSA's caféhåndbog som forslag til nye caféer) og giver et umiddelbart indtryk af de centrale overordnede mål for KSA's sociale caféer:

- »Den selvejende institution (..) har til formål, som et åbent, alkoholfrit værested:
- at hjælpe og støtte enhver med problemer, som selv ønsker at blive hjulpet gennem hjælp til selvhjælp,
- at motivere den enkelte til erkendelse af sin egen situation for målbevidst at kunne udvikle sin personlighed, og
- at gennemføre forebyggende og oplysende arbejde blandt personer, der er truet af alkoholmisbrug eller andre former for misbrug.« (KFUM's sociale arbejde, 1995, s.16)

Ud over denne formulering (som i øvrigt kun er vejledende) – og andre lignende bredt formulerede målsætninger i formålparagraffen - er det imidlertid karakteristisk, at **målsætningerne** for KSA's sociale caféer i høj grad **defineres i caféerne lokalt**. Samtlige deltagere i samtalerunden anså det for helt afgørende, at de lokale caféer ikke skal indordne sig under andre centralt udstukne retningslinier end de helt generelle og overordnede. En målsætning for KSA's arbejde for de sociale caféer bliver således, at omfanget, karakteren og metoden for de enkelte caféer, fastlægges på baggrund af lokale behov og lokale ressourcer hos de mennesker, som er engageret i arbejdet. De enkelte caféers arbejde tager udgangspunkt i lokale behov og ønsker, og der kan derfor være stor forskel på, hvordan caféerne drives. Forskelle både i fht., hvilke aktiviteter der arbejdes med, og efter hvilke principper der arbejdes i de enkelte caféer. Dog fremhæver lokale café-ledere og bestyrelsesformænd, at alle arbejder ud fra et kristent grundsyn/menneskesyn. Man må derfor nøjes med at sige, at det overordnede fælles princip for KSA er **at tage udgangspunkt i menneskers konkrete, lokale behov ud fra et bagvedliggende kristent grundsyn**. Centralt for dette grundsyn er respekten for, at det enkelte menneske har en værdi i sig selv, og at man fordomsfrit møder den enkelte på dennes egne præmisser. Desuden er det et mål at fungere som såvel et alternativt supplement som en kritisk medspiller i fht. til det offentlige sociale system.

Trods de meget få og meget generelle centralt udstukne målsætninger for de sociale caféer, var der bred enighed om en række mere specifikke målsætninger blandt deltagerne i samtalerunderne.

Der er således opslutning om, at caféernes **målgruppe** kan karakteriseres som »**de bedst stillede af de svageste**«. Deltagerne mener således, at det er muligt at pege på en slags arbejdsdeling mellem KSA's caféer og KK's varmestuer – en arbejdsdeling, som vi i øvrigt fik bekræftet i samtalerunden med KK. KSA henviser således med jævne mellemrum gæster/brugere, som de skønner er for svage/ »tunge« til KK's varmestuer. KSA oplever ligeledes, at KK henviser brugere til KSA, som KK skønner er for velfungerende til at passe ind i deres varmestuer.

Desuden er det karakteristisk for KSA's caféer, at de ideelt set fremhæver deres målgruppe som **alle**. En del af deltagerne i samtalerunden mente således, at det ikke var helt tilfredsstillende blot at definere målgruppen som »de bedst stillede af de svageste«, idet målet med caféerne også er at have en så forskelligartet og bred gruppe af besøgende som muligt. Caféerne ønsker således, at de såkaldt stærke også kommer i caféerne og møder de såkaldt svage; at de gamle møder de unge; at de rige

møder de fattige osv. Målet, i forhold til sammensætningen af caféernes gæster, kan med andre ord siges at have en såkaldt **socialt integrerende** karakter.

I vores karakteristik af målsætningerne for KSA har vi forsøgt at skelne mellem målsætninger på 2 overordnede dimensioner:

1) *En folkeoplysende/socialt engagerende dimension* (herunder fx. målsætninger om at styrke den sociale integration i lokalområdet, oplyse om/synliggøre det sociale arbejde, engagere den bredere befolkning i de sociale problemer og påvirke den offentlige socialpolitik)

2) *En bruger-/ydelsesorienteret dimension* (herunder fx. sammensætningen og antallet af brugere, at brugere bliver til frivillige, at brugere »kommer videre«, at brugere og frivillige får styrket deres identitet og følelse af selvværd).

Bevæger man sig ned til de konkrete aktiviteter, er det muligt at formulere en række mere eller mindre specifikke målsætninger, som kan relateres til en af de to ovennævnte dimensioner. Caféledere og bestyrelsesformænd fremhævede som centrale målsætninger bl.a. følgende:

- At styrke **sammenhængskraften** i lokalområdet ved at samle forskellige borgere i caféerne. Det er et mål, at borgerne bliver bevidste om hinandens problemer, og at de kan bruge hinandens forskelligheder til at løse – og forebygge – sociale problemer. Derfor skal en social café være et sted, som appellerer bredt til alle slags mennesker (ved at være rene og ordentlige osv.).
- At **synliggøre** det sociale arbejde og derigennem inddrage flere mennesker i – og oplyse bredere om – det frivillige sociale arbejde. Det er således en målsætning, at caféerne – og aktiviteterne i forbindelse med disse – virker socialt engagerende i fht. den brede befolkning.
- At skabe et forum, hvor samfundets svage har mulighed for at engagere sig (politisk i meget bred forstand). »Et sted for os udstødte hvor vi kan være i fred for det gode selskab«, som en frivillig i KSA udtrykker det i »Stemmer fra det frivillige Danmark« (Udvalget om Frivilligt Socialt Arbejde, 1996). Man kunne kalde det et **demokratiseringsmål** (eller en demokratiseringsstrategi), hvor det drejer sig om at skabe mulighed for inddragelse af svage grupper og om at styrke disse gruppers kapacitet for deltagelse i (lokal-)samfundet. Målet er, at dette skal ske gennem et fællesskab, der fungerer på deltagernes (de svages) **egne betingelser**.

Disse ovenstående målsætninger kan relateres til den såkaldte »folkeoplysende/socialt engagerende« dimension, mens de nedenstående målsætninger i højere grad kan relateres til den »bruger-/ydelsesorienterede« dimension.

- At give frivillige og gæster i caféerne et **øget selvværd** og en øget bevidsthed om deres muligheder i fht. til arbejdsmarkedet. Det er derfor et mål, at de frivillige har reelle arbejdsopgaver og et reelt ansvar, således at caféerne på én gang opleves som en »rigtig« arbejdsplads og som et værested, der virker socialt integrerende.
- At caféerne fungerer som et **alternativt tilbud** i fht. det offentlige, idet gæsterne ikke registreres og ikke »behandles« og opfattes som klienter – på samme måde som inden for det offentliges sociale system. Altså er det en målsætning at skabe rammer, hvor mennesker møder mennesker som mennesker og ikke som professionel over for klient. Desuden skal caféerne være et alkoholfrit alternativ og vise, at alkoholfri ikke er lig kedelig. Således er mennesker med behov for samvær med andre ikke »tvunget« til at gå på værtshus.
- Endelig er det en målsætning at være **fleksibel**, således at arbejdet ikke »fryser fast«, men til stadighed kan udvikles over tid i takt med menneskers ændrede behov og ønsker. KSA finder det

derfor problematisk at arbejde med en række klart – og en gang for alle definerede – målsætninger, som slavisk skal følges. Flexibiliteten skal desuden sikre en anden vigtig målsætning – nemlig, at det er sjovt at lave frivilligt arbejde; at der er plads til idéer, der opstår »nedefra«, lokalt:

Sondringen mellem de to dimensioner kan ikke opretholdes konsekvent, og de fremhæves i meget høj grad som uadskillelige og som »hinandens betingelser«. KSA mener således ikke, at det er muligt at leve op til målsætningerne om at give brugerne øget selvværd, at være alternative i forhold til det offentlige system og at være fleksible, uden at caféerne fungerer som et sted, hvor »de svage« kan opleve et socialt engagerende fællesskab. Omvendt kan en betingelse for skabelsen af et reelt og kapacitetsudviklende fællesskab for de svage fx være, at de oplever et øget selvværd, og at KSA's caféer er alternative i forhold til det offentlige system. Som andre eksempler på de to deles tætte sammenhæng kan fremhæves synspunkter som fx:

»(...) og det er altså også utroligt vigtigt, at de frivillige har det sjovt med det arbejde de udfører (...) det er altså også det der gør at de frivillige kan lave et godt stykke arbejde«

»En måde at komme ensomheden til livs, er jo netop at både de frivillige og vores gæster får sig et netværk.«

De konkrete målsætninger for det daglige arbejde kan, som nævnt, være meget forskellige imellem de enkelte caféer.

3.2 Kvalitet

Som det gør sig gældende for de øvrige organisationer, definerer KSA i meget høj grad kvaliteten ved caféernes funktion gennem at relatere sig til det offentlige system – eller anderledes sagt: Gennem at relatere caféerne til den øvrige del af brugernes virkelighed/omverden (som i meget stort omfang udgøres af det offentlige sociale system).

Som en af de helt centrale kvaliteter ved caféernes arbejde fremhæver deltagerne i samtalerunden, at **KSA's caféer ikke er offentlige**. Denne ikke-offentlige position indebærer bl.a., at brugerne bliver betragtet som enkelte mennesker, og bliver taget for »det de er«. KSA mener således, at caféerne er i stand til at sætte sig ud over den »kassetænkning« (se fodnote 18), som de synes kendetegner det offentlige system. Caféerne mener, at de mere fordomsfrit er i stand til at møde brugeren/gæsten som et helt menneske.

Herudover indebærer det at være »ikke-offentlig« ifølge KSA, at caféerne bedre kan opnå et reelt **tillidsforhold** til den enkelte bruger. Dette er dels begrundet i, at man hos KSA – i kraft af at KSA ikke skal **administrere** sine gæster – ikke registrerer, laver handleplaner, har mødepligt, stiller en kontante krav osv. Netop disse elementer er ifølge deltagerne i 1. samtalerunde, kendetegnende for brugernes oplevelse af det offentlige system, og caféerne repræsenterer derfor et reelt og mere frit supplement. En forudsætning for at kunne opnå dette mere ægte tillidsforhold til brugerne, hævdes at være anvendelsen af frivillig arbejdskraft. At brugerne ved, at de enkelte frivillige er der af egen fri vilje (og ikke som en levevej), ses som et vigtigt element for tilliden mellem caféen og dens brugere. Herudover mener KSA, at det spiller en væsentlig rolle for brugernes opfattelse af/tillid til caféerne, at de er **autonome i forhold til det offentlige system**. KSA mener, at brugerne ofte frygter, at det, de fortæller til det offentlige system, »vil blive brugt imod dem senere«. Denne frygt

mener KSA ikke, at brugerne har i forhold til caféerne, og deltagerne tillægger caféernes uafhængige/autonome placering i forhold til det offentlige en stor betydning i denne sammenhæng.

KSA mener desuden, at de gennem deres ikke-offentlige status og gennem anvendelsen af frivillige formår at komme ud over den ensidige klient-behandler-relation.

*»Ja, og her synes jeg også det har noget at gøre med, at vi gør tingene **sammen** med vores brugere (...) det er ikke noget med at vi – som ansatte eller frivillige – skal behandle mennesker efter en eller anden handleplan« (KSA, 13/3-1996).*

KSA mener med andre ord, at brugerne føler sig mere trygge og mere accepterede som individer i caféerne, end når de er i kontakt med det offentlige system.

En anden af de helt centrale kvaliteter, der følger af, at caféerne primært anvender frivillig arbejdskraft, er, at der »altid er nogen som har tid«. Hvor der i det offentlige system ofte tales om knappe ressourcer på personaleområdet, kan der i KSA's caféer snarere tales om en relativ **ressourcerigelighed, hvad angår personale**. På denne baggrund mener KSA, at de er i stand til at yde hjælpen/omsorgen netop på det tidspunkt, hvor der er behov for den. Brugerne henvender sig – og der er tid – her og nu. Samtidig er kontakten ikke afgrænset af en sagsbehandlers ofte stramme aftalekalender. På denne led fremhæver KSA, at en kvalitet ved det frivillige arbejde i caféerne er muligheden for at opretholde et meget stort »beredskab«, som er klar til opgaverne i det øjeblik, de identificeres.

Et element, som allerede er beskrevet, er, at KSA mener, at de gennem caféarbejdet er i stand til at opnå en bedre og mindre konfliktfyldt kontakt til brugerne. Et afgørende forhold, som KSA fremhæver i denne sammenhæng, er (i snæver sammenhæng med at caféerne ikke behøver at administrere deres gæster/brugere), **at der ikke udleveres penge** fra caféerne. KSA's caféer er med andre ord forskånet for de mange konflikter, der ofte kan opstå mellem brugergruppen og sagsbehandlerne i kommunen.

Som tidligere beskrevet mener KSA, at deres frivillige adskiller sig fra det, som karakteriseres som den »typiske frivillige«. En meget stor del af de frivillige tilhører selv en udsat gruppe (de svage), og KSA mener, at det er en meget vigtig kvalitet, at caféerne kan fungere som et forum, hvor også denne gruppe kan engagere sig i frivilligt arbejde på egne præmisser. Frivilligruppen består imidlertid ikke kun af denne »svage gruppe«. Det er en kvalitet, at der finder en slags social integration sted på caféerne. Dette sker ikke kun gennem at bruge mange forskellige slags frivillige, men også ved ikke snævert at målrette caféerne mod den svage gruppe.

»Derfor plejer vi også at sige: vores målgruppe, det er alle (...) og derfor er det altså også vigtigt, at det er et pænt og rent sted. Vi får både besøg af børnehaven (...) og de ældre damer, der har været ude at handle – de skal også lige ind og ha' en kop kaffe«. (KSA, 13/3-1996)

KSA mener, at caféerne på denne måde bidrager til en både større og mere ægte social bevidsthed. De såkaldt ressourcerstærke kan således, gennem KSA's caféer, få et mere nuanceret billede af »de svage« og deres problemer. De stærke har ligeledes mulighed for at lære mange af de gode sider ved de svage i lokalsamfundet at kende.

»(...) og hos os kan de (de såkaldt ressourcestærke, red.) så komme ind og møde vores brugere og se dem som de farverige og åbne mennesker de ofte er«. (KSA, 13/3-1996)

KSA mener, at dette er med til at fjerne en del af den frygt, der kan eksistere i forhold til brugergruppen. Et direkte personkendskab kan således være medvirkende til at forebygge konflikter i lokalområdet.

I forlængelse af KSA's ambition om at skabe rammer for frivilligt socialt engagement for samfundets svage på deres egne betingelser, mener KSA desuden, at det er en kvalitet, at den enkelte frivillige udvikler sine kvalifikationer – eller sin evne til at fungere selvstændigt. Deltagerne mener således også, at det er en kvalitet ved caféerne, at såkaldt udstødte gennem frivilligt arbejde bliver bedre i stand til at fungere i det almindelige samfund. Mange af de (i udgangspunktet) »svage« frivillige udvikler et større selvværd og udvikler deres kvalifikationer (fx. i forhold til arbejdsmarkedet). Det er på denne baggrund en kvalitet for KSA, **at ressourcessvage – gennem frivilligt arbejde – myndiggøres og dygtiggøres til at komme videre.**

»(...) jeg har fx fire, der har fået arbejde inden for de sidste to måneder – rigtigt arbejde uden støtteforanstaltninger, uden jobtræning. Og de har sagt til mig, at det kun er fordi at de har været frivillige, at de er blevet løftet til overhovedet turde at søge arbejde. Og her kan de jo gå ud og søge og sige de har haft frivilligt arbejde. Og det var nok for dem de søgte hos; de vidste, at dem var der nok gods i (...) de har gået på arbejde hver dag«. (KSA, 13/3-1996)

På baggrund af disse mange formuleringer om hvad KSA ser som kvaliteten ved det frivillige, sociale arbejde, de udfører i caféerne, er det muligt at lave følgende korte opsummering:

- At caféerne ikke er en del af det offentlige sociale system.
- At caféerne kan opnå et bedre tillidsforhold til gæster/brugere.
- At caféerne har rigelige personaleressourcer.
- At caféerne kan medvirke til en social integration.
- At brugere/gæster udvikler sig, får øgede ressourcer.
- At frivillige øger deres kvalifikationer og myndiggøres.

3.3 Caféernes kvalitetssikring

Der er generelt en stor bevidsthed – og enighed – om, hvordan caféerne skal tilrettelægge deres aktiviteter for at sikre de ovenfor beskrevne kvalitetskriterier. Der er således mange bud på, hvorledes der bør arbejdes for at yde den bedste omsorg for caféens brugere. Imidlertid mener KSA, at det er **vanskeligt præcist at definere klare og faste rutiner, procedurer eller regler** for arbejdets tilrettelæggelse. Dette begrundes primært med principperne om medmenneskelighed, individorientering og målet om **ikke** at behandle. Desuden finder KSA, at en for stærk formalisering gennem sådanne stramme rammer vil være i konflikt med ambitionen om at skabe et frit fællesskab på de svages betingelser og med ambitionen om anvendelse af frivillig arbejdskraft.

Caféerne har det ganske naturlige udgangspunkt, at de ønsker at gøre arbejdet så godt som muligt. Denne ambition har – uden at KSA dog kalder det for kvalitetssikring – ledt til en række **gængse** måder at tilrettelægge og udføre arbejdet på i hver enkelt café. Gængse, fordi der ikke er tale om noget formaliseret sæt af forskrifter, planer mv., men derimod nærmere om en fælles – og måske mere udtalt – forståelse af, hvad der skal til »for det gode arbejde«. Dette er naturligvis ikke noget

entydigt billede caféerne imellem. Som det vil blive uddybet senere, har nogle caféer valgt at opstille en del formaliserede regler og procedurer, mens andre ingen nedskrevne – eller på anden måde formaliserede – regler har.

Deltagerne i samtalerunden er – trods fraværet af egentlige »kvalitetssikringsprogrammer« – i stand til at pege på en række initiativer og måder at gøre tingene på, som, de mener, er medvirkende til at sikre »det gode arbejde«.

Uddannelse af personalet (frivillige såvel som lønnede) er et af de helt centrale elementer, som KSA fremhæver som en måde at sikre kvaliteten på. Således arrangerer KSA centralt årligt et antal kurser (antallet afhænger af behovet) for frivillige. Indholdet i disse kurser varierer, men målet er, at de har et **konkret videnskabsmæssigt** og et **interpersonelt** indhold. Den videnskabsmæssige dimension søger at give de frivillige indblik i en række forskellige problemstillinger vedr. caféernes brugergruppe: Forskellige former for misbrug, psykiske sygdomme, ensomhed, konkret konfliktløsning mv. Det interpersonelle retter sig imod de frivillige som personalegruppe: Hvad er vigtigt for et godt socialt arbejdsmiljø, sammenhold og respekt?

Herudover gennemfører en del af caféerne selv decentrale kurser. Disse har et lignende indhold og vil typisk også have caféens (lønnede) leder som deltager/arrangør. Et af de emner, der tages op på disse kurser, er bl.a., hvorledes konflikter mellem brugere og frivillige bedst tackles. Evnen til en god konfliktløsning trænes således fx gennem rollespil, hvor forskellige typiske konfliktsituationer gennemprøves.

Ud over denne mere formelle kursusaktivitet gennemfører nogle caféer desuden **institutionsbesøg** i lokalområdet for de frivillige. Eksempler, som blev fremhævet, var besøg på alkoholambulatorier, psykiatrisk afdeling på sygehuset, herberger mv. Som supplement til disse besøg, arrangerer enkelte caféer desuden besøg udefra i caféens lokaler (det lokale politi, netværksarbejdere). Målet er her at give de frivillige et bedre indblik i nogle af de institutioner, som caféernes brugere ofte er i kontakt med. Herudover mener KSA, at sådanne besøg kan medvirke til at skabe kendskab (gensidigt) mellem caféerne og de øvrige institutioner, som brugergruppen er i kontakt med.

Samlet betragtes de forskellige typer kursusaktivitet dels som en måde at dygtiggøre de frivillige (at øge kvaliteten i det daglige arbejde) på, dels som en måde hvorpå de frivillige som personalegruppe kan styrkes og endelig som **en måde at påskønne de frivilliges indsats** på.

»Det er vigtigt at have de her tilbud (kurserne, red.) – ikke bare som uddannelse, men også som påskønnelse – altså det bliver virkeligt værdsat«. (KSA, 13/3-1996)

På denne måde kan man sige, at kursusaktiviteten i KSA ikke blot søger at øge de frivilliges kvalifikationer, men samtidig tænkes som en måde at **motivere** de frivillige på – således at de frivillige oplever, at de »får noget ud af det«.

Et andet element vedr. kvalitetssikring på personaleområdet er, at KSA tilbyder sine medarbejdere **supervision**. Fra centralorganisationen er der et ønske om, at samtlige faste medarbejdere tilbydes professionel supervision udefra (fx psykolog), men det er de lokale bestyrelser, som afgør dette. Kun en enkelt af deltagerne gjorde brug af denne mulighed. Herudover afholder cafélederne flere gange årligt de såkaldte »caféledermøder«. Disse anvendes i meget stort omfang til kollegial supervision. De frivillige modtager dels supervision fra caféens leder (i det omfang de udtrykker

behov for det) dels kollegial supervision på de ugentlige personalemøder (for både frivillige og lønnede). Ud over almindelig koordination og videregivelse af information er der således på disse personalemøder mulighed for at diskutere mere generelle problemstillinger.

At KSA i så stort omfang lægger vægt på at integrere socialt ud-stødte i frivilligt arbejde, indebærer ikke, at caféerne ukritisk inddrager alle – uanset forudsætninger – i frivilligruppen. Deltagerne lagde alle vægt på, at der burde stilles visse krav til, hvem der kunne blive frivillig i caféerne. Dels af hensyn til at få de frivillige til at fungere godt som personalegruppe, dels af hensyn til kravet om en vis kontinuitet og kvalitet i kontakten til/omsorgen for caféens brugere. Deltagerne mente således ikke, at fx. mennesker med svære psykiske problemer eller med et alvorligt narkomisbrug er egnede til det frivillige arbejde i caféerne. Man kan sige, at KSA ikke mener, at ethvert socialt eller psykisk problem kan løses gennem engagement i frivilligt arbejde. For at opretholde kvaliteten mener deltagerne således, at det sommetider er **nødvendigt at sige nej** til nogle af dem, som tilbyder sig som frivillige.

»Jeg tror det er vigtigt for det gode arbejde, at man kan sige nej – og at man gør det. Der er så mange måder at sige nej på. Det skulle ikke gerne være sådan, at det menneske føler sig stødt længere ud fordi det ikke kunne bruges i denne sammenhæng«. (KSA, 13/3-1996)

Deltagerne finder det på denne baggrund vigtigt, at der hele tiden opretholdes en balance i frivilligruppen. Der bør således fx. ikke komme en overvægt af en bestemt gruppe med en bestemt type problemer.

»(...) altså hele tiden den der afvejning – vi har også forpligtiget os på et vist niveau på den side ud mod offentligheden – vi skal have lukket, der skal være nogenlunde rent osv.« (KSA, 13/3-1996)

Det er med andre ord en vigtig del af kvalitetssikringen i caféernes arbejde, at lederen er omhyggelig med rekrutteringen og udvælgelsen af frivillige.

»Jeg siger utroligt tit nej – ellers kunne vi have dobbelt så mange frivillige, og det har vi ikke kapacitet til«. (KSA, 13/3-1996)

Samtlige caféer har en eller anden form for **ansættelsessamtaler** forud for »optagelsen« af en ny frivillig. Nogle caféer har helt faste procedurer, som følges ved sådanne ansættelsessamtaler: At de altid gennemføres, at en bestemt checkliste gennemgås med ansøgeren. Andre har en mere uformel (og mere intuitiv) tilgang til samtalerne, men lægger samtlige vægt på, at ansøgere som »kommer udefra« uden forkendskab til caféen får en grundig orientering om arbejdets karakter – »hvad de går ind til«.

»Men mange gange er det folk vi kender i forvejen. Som har givet en hånd med, og som så bare udvikler sig – Så er det jo knapt så mange ting vi snakker om«. (KSA, 13/3-1996)

Som nævnt, indebærer disse samtaler, at ansøgere af og til må afvises, fordi de skønnes ikke at egne sig til arbejdet. Deltagerne mente, at et sådant nej kunne gives på en skånsom måde, idet man eksempelvis kunne foreslå ansøgeren først at komme en tid i caféen som gæst for på denne måde at øge sit kendskab til arbejdet – og »som gæst gør man jo også gavn«. Erfaringsmæssigt giver denne metode ikke anledning til det helt store nederlag for ansøgeren.

Det er lederen, der træffer afgørelsen om ansættelse af nye frivillige. Oftest på baggrund af en intuitiv vurdering af ansøgerens kapacitet/egenskaber, og af hvorledes ansøgeren vil passe ind i frivillig-gruppen. I modsætning til fx. den offentlige sektor er der ingen faste kvalifikationskrav mv. at henholde sig til. KSA fremhævede selv en fair og lige behandling af ansøgere som et mål og var på denne baggrund opmærksom på det meget store ansvar, der hviler på lederen i forhold til disse afgørelser.

»Hos os bliver det ud fra vores intuition og hvad vi sådan tror og tænker og hvad vil gruppen kunne bære (...) og det synes jeg er et utroligt ansvar (...) og sådan er det jo, vi gør det ud fra hver vores lomme filosofi, og det er et utroligt stort ansvar som jeg synes vi skal være bevidst«. (KSA, 13/3-1996)

I det mere **direkte brugerrettede arbejde** søger caféerne ligeledes at sikre vilkårene for »det gode arbejde«. Af hensyn til de frivilliges tryghed ved at være på arbejde, er caféens leder (eller en anden lønnet ansat) altid til at få fat på. Nogle caféer har desuden valgt altid at have en lønnet medarbejder på vagt i weekenderne. Denne foranstaltning er som nævnt truffet for at øge de frivilliges tryghed (at de fx. ikke selv skal træffe afgørelser i vanskelige konfliktsituationer), men også for at sikre en slags lige behandling af brugerne.

Der var delte meninger om, hvorvidt en skarp **kompetencedeling mellem de frivillige og det faste lønnede personale** er nødvendig i relation til særligt følsomme/konfliktfyldte beslutninger. I en café har lederen valgt at opstille nogle rimeligt præcise retningslinier for, hvilke beslutninger der kun kan træffes af den lønnede leder.

»(...) der er en der skal have det (kompetence, red.) for det er sådan en meget alvorlig sag at give folk karantæne, og så skal der være én holdning til det. Og det er mig (som leder, red.)(...) det ansvar synes jeg ikke de skal have (de frivillige, red), for det er jo heller ikke særligt behageligt at skulle give en karantæne«. (KSA, 13/3-1996)

Citatet herover lægger dels vægt på, at der skal være en slags ligebehandling af stedets brugere og på, at de frivillige ikke må havne i situationer, som de ikke magter. Et anderledes synspunkt, som blev fremført af en anden caféleder, vægter i højere grad den myndiggørende funktion ved det frivillige arbejde. Ved en skarp og formel kompetencedeling mellem frivillige og lønnede risikerer lederen at »umyndiggøre« de frivillige, idet et reelt ansvar ses tæt knyttet til den frivilliges oplevelse af at udføre et reelt og vigtigt stykke arbejde.

»Jeg siger til de frivillige: hvis I synes I vil tage det ansvar, så skal I gøre det – og hvis I mener I kan gå ned og klare den konflikt, så skal I gøre det. Hvis I er nervøse ved det, så skal I endelig ikke gøre det. Jeg synes det er i orden hvis de (de frivillige, red.) giver karantæne – og det er der også en af de frivillige der har gjort«. (KSA, 13/3-1996)

»(...) og så skal der ikke hele tiden være en eller anden storebror, der kommer og underkender (...) de frivillige skal jo også ha' et reelt ansvar«. (KSA, 13/3-1996)

De deltagere, som indtager denne holdning, understreger dog alle, at hvis den frivillige på nogen måde følte sig utryk ved at træffe sådanne beslutninger, skulle han/hun afholde sig fra det. De mener således, at det i det daglige arbejde »skinner igennem«, at den daglige leder har det endelige ansvar, og at lederen altid er klar til at bakke de frivillige op i ubehagelige situationer.

Der er ingen af deltagerne, som har udarbejdet klare og faste (nedskrevne) retningslinier for fx karantæne til enkelte brugere. Beslutninger om karantæne bygger på en holdning til, hvad der er »rimelig opførsel«. Hvorvidt en opførsel er rimelig eller ej, bedømmes ud fra et hensyn til caféens øvrige gæster/brugere og til de frivillige.

Endelig påpeger nogle af deltagerne, at evnen til at »**sige fra**« eller »**trække grænser**« i forhold til **det offentlige system** er vigtig for kvaliteten af arbejdet i caféerne. Deltagerne mener, at caféerne risikerer at blive »misbrugt« af det offentlige system. På den ene side oplever caféerne generelt en manglende anerkendelse fra det offentlige system. Specielt på det mere overordnede niveau i de offentlige institutioner, mener KSA, at der mangler anerkendelse af caféernes indsats (i noget mindre grad blandt de menige behandlere, som faktisk ofte udtrykker anerkendelse af caféernes funktion i forhold til de mennesker, som de også har med at gøre). På den anden side oplever caféerne, at det offentlige system, i mange tilfælde endog særdeles flittigt, henviser klienter til caféerne.

»Når systemet opdager, at de kan få afsat klienter i caféerne, siger de: Aha! Det gik jo meget godt – så nu sender vi ti mere (...) og der kan vi godt risikere at blive misbrugt (...) og her er det os der skal sige stop«. (KSA, 13/3-1996)

Det er deltagerens opfattelse, at mange af dem, som henvises til caféerne på denne facon, egentlig burde være i en mere professionel behandling (fx psykisk syge). Caféerne ser derfor en fare i, at de kunne blive brugt som en metode til løsning af det offentlige behandlesystems kapacitetsproblemer og mangel på ressourcer; dette vil kunne skade caféens almene funktion (ikke for mange af de mest svage) og dem, som henvises. Caféerne mener således ikke, at de vil være i stand til at yde den behandling, som mange af disse henviste (fx. fra psykiatriske afdelinger) har behov for. Skal man forsøge at generalisere udsagnet yderligere, kan man sige, at KSA's caféer som frivillige organisationer, ikke ønsker at blive brugt som løftestang for nedskæringer og forringet omsorg for de svageste i velfærdssamfundet.

KSA's sociale caféers kvalitetssikring kan kort opsummeres således:

- Uddannelse af såvel frivillige som lønnede (videnskabsmæssigt og interpersonelt).
- Institutionsbesøg.
- Supervision for såvel frivillige som lønnede.
- Ansættelsessamtaler.
- Altid en lønnet medarbejder på vagt.
- Kompetencedeling mellem frivillige og lønnede/leder.
- Afgrænsning af, hvilke opgaver caféerne kan og vil påtage sig.

3.4 Evaluering

Deltagerne i samtalerunden var ikke afvisende over for idéen om en form for evaluering af kvaliteten af de sociale caféers arbejde, men der er stor forskel på holdningen afhængigt af, hvilken form for evaluering der tales om. I diskussionen af mulige evalueringsformer forsøgte vi at skelne mellem bruger-vurderinger, frivillig-vurderinger og omdømmevurderinger og vurderinger foretaget af den/de ansatte i caféen.

Brugervurderinger

Der er generelt en positiv indstilling over for brugervurderinger, som deltagerne mener allerede eksisterer i en uformaliseret form – nemlig ved at caféen i det daglige får respons fra brugerne på, hvad de mener om caféen. At brugere kommer igen i caféen, at brugere giver gaver til caféen – og at brugere siger: »Det her sted må ikke lukke, for hvor skulle vi så gå hen?« – kan alt sammen betragtes som en slags positiv brugervurdering. Den daglige respons fra brugerne kommer desuden i nogle caféer til udtryk på temaaftener, ligesom en enkelt café har et fast ugentligt »husmøde«, hvor brugerne kan komme med ønsker og kritik. En anden måde, hvorpå brugeres holdninger kommer til udtryk, er gennem den betydning, som tidligere brugere tillægger caféen, i fht. at de »er kommet videre«, er kommet ud af et misbrug, en psykisk krise, har fået et job osv. Her er naturligvis ikke tale om nogen egentlig evaluering, men snarere om en række »feed back«-mekanismer fra brugere til caféernes personale og frivillige.

En anden mulighed er at gennemføre mere formaliserede brugerundersøgelser, hvor man fx. en gang årligt spørger brugerne, hvad de synes om stedet. Dette var nogle af deltagerne ligeledes relativt positivt indstillet over for.

»Men jeg synes det kunne være spændende nok at få brugerne dom (..) og det synes jeg – kan man sige – det ville jo være det som stempler os allerhårdest eller allerbedst. Altså sige: Dem vi er her for, hvordan vurderer de os?« (KSA, 13/3-1996)

Deltagerne mener, at det ville være rimeligt enkelt at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse, men de lægger vægt på, at den skal være anonym for ikke at give brugerne oplevelsen af at blive registreret. En brugerundersøgelse i form af spørgeskemaer må med andre ord ikke fremstå som et forsøg på at »båse« brugerne, at putte dem i sociale kategorier, at registrere brugerne efter type af misbrug, psykisk lidelse og lignende. Dette er et problem, der ligeledes vedrører spørgsmålet om, hvilke evalueringskriterier der i givet fald skulle anvendes i en sådan brugerundersøgelse. Et spørgsmål, som deltagerne også er betænkelige ved:

»Det er utroligt svært at stille noget særligt tydeligt op, og vi ryger let over i at båse mennesker igen – det vi egentligt er imod, kan vi nemt komme til, når vi pludselig skal til at måle.« (KSA, 13/3-1996)

Et andet væsentligt forbehold over for formaliserede brugerundersøgelser, der især blev udtrykt af de frivillige, er risikoen for, at spørgeskemaer i caféen vil give den en institutionslignende karakter set fra brugerne synsvinkel. Caféen ville ikke længere kunne fremstå som en almindelig café, men ville ændre karakter i retning af behandlingsinstitution med klienter og behandlere, registrering o.lign.

»Vi har prøvet at lave undersøgelse af brugerne, men det virkede altså lidt underligt at skulle stå og registrere folk og at der lå spørgeskemaer, som vi skulle udfylde..« (KSA-Frivillig, 8/5-1996)

Frivilligvurderinger

De frivillige kan betragtes som en slags brugere af caféen, idet de typisk i høj grad også anvender caféen som værested, som et sted de bruger til mange andre aktiviteter end at arbejde. Desuden er skellet mellem brugere og frivillige, som bekendt, flydende, idet mange af de frivillige er tidligere

brugere. Der er lavet en enkelt undersøgelse, hvori frivilligvurderinger indgår. Denne undersøgte både de frivilliges holdning til caféen som værested og som arbejdsplads og konkluderer i grove træk, at caféen formår både at fungere som reel arbejdsplads og som værested for de frivillige. Undersøgelsen benytter sig både af kvantitative informationer erhvervet gennem spørgeskemaer og kvalitative udsagn opnået gennem interview. Deltagernes betæneligheder ved spørgeskemaer og for nærgående interviews af frivillige er de samme, som gør sig gældende i fht. brugerne – nemlig, at de frivillige ikke må føle sig registreret eller klientgjorte.

At frivillige bruger arbejdet i caféen som »springbræt«, fx. til at søge ind på en uddannelsesplads, opfatter deltagerne ligeledes som en form for positiv frivilligvurdering, og i øvrigt opfattes en sådan brug af cafeen fra de frivilliges side som helt legitim af deltagerne i samtalerunden. De betragtede dette som en tilkendegivelse på, at der er kvalitet i caféen:

»Ja, nu var vi lidt inde på de der kom der, fordi det var et led i deres uddannelsesforløb. Der kan man jo sige at hvis man mener at kunne bruge en café til det formål, så må det på en eller anden måde vise, at der er noget at hente – at der er noget som kan bruges der, noget som er velanskrevet. Der er noget som indeholder en kvalitet«. (KSA, 13/3-1996)

I denne forbindelse skal det bemærkes, at de frivillige i caféerne langt fra udelukkende er ressourcetsvage/tidligere brugere. Der er også en stor del af de frivillige, som er »almindelige« studerende, førtidspensionister, dagpengemodtagere osv., som arbejder i caféerne, fordi de selv får et udbytte heraf. Disse mennesker kommer med andre ord ikke i caféerne, fordi de selv skal hjælpes ud af forskellige former for sociale problemer, men snarere som frivillige i den mere traditionelle forstand. Den vurdering, som disse frivillige i givet fald ville lave af caféerne, ville således i højere grad dreje sig om, hvorvidt der i caféerne er mulighed for at lave et stykke socialt engagerende arbejde, fx fællesaktiviteter som film, udflugter o.lign.

En frivilligvurdering af de sociale caféer vil i nogen grad udgøre et supplement til brugernes vurderinger. KSA ønsker jo netop ikke at afgrænse brugergruppen snævert til caféens gæster, betragter også caféernes tilbud om aktiv deltagelse som frivillig, som en del af det sociale arbejde. De frivillige skal således ikke foretage en vurdering af caféernes betydning for brugerne (i den snævre forstand) men af deres eget udbytte af de aktivitetsmuligheder caféerne giver.

Omdømmevurderinger

En omdømmevurdering af caféerne kunne foretages fra forskellige sider. Mest relevant er nok kommunale institutioner, der har med den samme gruppe mennesker at gøre: Alkoholambulatorier, psykiatriske afdelinger, arbejdsformidlingen osv. Andre muligheder kunne være borgere i lokalområdet eller omkringliggende forretninger o.lign.

Deltagerne i samtalerunden var ikke begejstrede for idéen om at skulle lave evalueringer i større stil til brug for kommunen. For det første vil det medføre en stor administrativt orienteret arbejdsbyrde, som det lønnede personale for nuværende ikke har tid til. For det andet vil sådanne evalueringer potentielt indebære, at brugerne skal – om ikke registreres – så i hvert fald kategoriseres og opføres i en statistik over antallet – og typen af – brugere i caféerne.

»(...) og det er måske noget af det vi kan frygte – at nu skal vi saft suseme sidde fire timer om dagen og udfylde formularer: hvor mange har der nu været og hvem er stofmisbrugere og hvem er det

andet. Man kan ikke lave så billige projekter med en ansat, max. to ansatte og så tro at det bare kører hvis man også skal have en administrativ side der siger spar to. Det er så billigt». (KSA, 13/3-1996)

En evaluering rettet imod kommunen er desuden betænkelig ud fra en række andre forhold. I vores samtalerunde med KSA's lokale ledere og bestyrelsesfolk (1. samtalerunde) bliver det gang på gang pointeret, at for stærke kommunale krav på dette niveau er betænkeligt i relation til, hvad man kunne kalde »det frivilliges egenart«. Omkring mulighederne for at måle/evaluere caféens aktiviteter sagde deltagerne i KSA's 1. samtalerunde bl.a.:

»(...) at man i så høj grad bliver fokuseret på – havde jeg nær sagt – nogle mål man har sat op, så man ligesom styrer så blindt imod dem, at den dér spontanitet den udebliver – med hele tiden at være opmærksom på hvad muligheden er her? – Det synes jeg kan være ulempen ved det«. (KSA, 13/3-1996)

En del af grundlaget for en kvalitetsvurdering er, som bekendt, at der er nogle nogenlunde præcise målsætninger og kriterier at holde evalueringen op imod. De interviewede er generelt positive over for, at det er vigtigt jævnlige at diskutere målsætningerne med arbejdet, men der var betænkelighed ved at lægge sig fast på mange detaljerede mål for de daglige aktiviteter, bl.a. i forhold til det arbejde, de frivillige dagligt udfører. Med en sådan specificering, mener deltagerne, at man risikerer at ødelægge spontaniteten i det frivillige arbejde, muligheden for hele tiden at udvikle nye løsninger på problemer igennem de frivilliges engagement og lokale initiativer. Således er betænkelighederne igen begrundet med hensynet til det frivilliges egenart.

De ovenstående citater henfører til to træk ved KSA's frivillige sociale arbejde, som fremhæves som centrale i det frivilliges egenart, og som det offentlige sociale system ikke menes at besidde, nemlig den meget høje fleksibilitet i relation til, hvilke opgaver der skal løses, hvordan og hvornår de skal løses, og til det forhold, at der ikke eksisterer det klassiske (offentlige) klient vs. behandler-forhold i caféernes kontakt med brugere/gæster.

Den klare bevidsthed omkring – og vilje til – ikke at komme i et klient-behandler-forhold til gæsterne/brugerne, er desuden et af de centrale forbehold over for en mere effektiv og målrettet evaluering i samarbejde med kommunen (eller for at tilfredsstille kommunen). En meget direkte produktorienteret evaluering vil kræve mere præcis information om hver enkelt brugers sociale situation og vil desuden kræve registrering af denne information. En sådan kraftig fokusering på den enkeltes sociale situation og registrering vil, efter de interviewedes mening, let kunne lede over i et klient-behandler-forhold. Dette vil kunne svække tilliden til caféerne som ikke-offentlige og ikke-registrerende.

4. Kirkens Korshær (KK): Varmestuer

KK's centrale struktur

På linie med KFUM's sociale arbejde er KK meget decentralt organiseret. Organisationen er opbygget med en relativt slank centralorganisation, hvis direkte indflydelse på de enkelte lokale varmemestuer (både politisk og administrativt) er begrænset. Der er dog næppe tvivl om, at KK's centralorganisation alligevel har en betydelig indflydelse på det lokale niveau. Der afholdes

jævnligt forskellige sammenkomster, konventer mv., hvor målsætninger og arbejdsmetoder diskuteres imellem de enkelte lokalforeninger – ind imellem med deltagelse fra centralorganisationen. Således skabes til stadighed en fælles kvalitetsforståelse i alle dele af organisationen. Desuden må det forventes, at de politiske signaler, der kommer fra centralorganisationen (dels rettet mod offentligheden generelt, dels specifikt mod varmemestuerne gennem organisationens blade mv.), har en stor betydning for varmemestuerne konkrete arbejdsmetoder, mål osv.

Den øverste politiske myndighed i KK er Landsstyrelsen, og Korshærshæfchen (generalsekretæren) varetager og er ansvarlig for den daglige drift af organisationen over for Landsstyrelsen. Rekrutteringen til Landsstyrelsen sker dels gennem en politisk struktur af KK-storkredse (3 repræsentanter), dels af medarbejdere (2), og 5 er selvsupplerende (vælges af Landsstyrelsen). Landsstyrelsens samlede medlemstal er således 11 personer.

Den lokale struktur

Lokalt er KK organiseret med en række geografisk bestemte korshærshæf. Disse oprettes i de områder/byer, som KK har aktiviteter i, og er således det samlede politiske organ for de aktiviteter, som KK har i området. Korshærshæfene kan beskrives som Landsstyrelsens »forlængede arm« og er ansvarlige for den daglige drift af de lokale KK-aktiviteter (herunder varmemestuerne). De enkelte varmemestuer har ikke selvstændig økonomi, idet centralorganisationen garanterer varmemestuerne årlige driftsregnskab (evt. gennem udligninger fra KK's øvrige aktiviteter). De lokale Korshærshæf kan nedsætte et udvalg, der arbejder med de enkelte varmemestuer.

KK har en række forskellige aktiviteter foruden varmemestuerne: Herberger, børnehaver, ungdomsklubber, vuggestuer, besøgshæfester, fængselshæfester o.m.a. En række af disse er organiseret med en driftsoverenskomst med amt eller kommune. Dette gør sig ikke gældende for varmemestuerne, som dog i nogle tilfælde drives med betydelige offentlige tilskud.

Varmemestuerne er organiseret med mindst en fastansat (og lønnet) daglig leder og har derud over tilknyttet et antal frivillige. I forbindelse med denne undersøgelse har vi gennemført en beskeden spørgeskemaundersøgelse blandt deltagerne i 1. samtalerunde (bilag 3). Den viser, at antallet af frivillige og lønnede ansatte varierer betydeligt varmemestuerne imellem. Antallet af frivillige på varmemestuerne (som har deltaget i samtalerunden) varierer således fra 3 og helt op til 45 personer. Det typiske antal ligger imidlertid på mellem 25 og 30 personer (se fodnote 19). Antallet af lønnede medarbejdere varierer ligeledes betydeligt – fra 2 til 6 personer. Herud over har hovedparten af varmemestuerne mellem 1 og 2 personer ansat efter de forskellige aktiveringsordninger.

Økonomi

Et rids af varmemestuerne økonomiske forhold var ligeledes indeholdt i spørgeskemaundersøgelsen. Disse tal viser stor forskel på størrelsen af varmemestuerne økonomi (omsætning) og i finansieringsformen. Således varierer varmemestuerne samlede omsætning fra 620.000 kr. og helt op til 1.800.000 kr. men den typiske størrelse synes at ligge omkring 1.000.000 kr. Offentlige tilskuds (stat, amt, kommune og tips og lotto) andel af de samlede indtægter er ligeledes meget forskellig varmemestuerne imellem. Således optræder en enkelt varmemestue med en andel på 86 pct. offentlige tilskud af de samlede indtægter, mens de øvrige modtager offentlige tilskud i størrelsesordenen 25 pct. Fordelingen mellem statsligt og kommunalt tilskud synes at være 50 pct. - 50 pct. (måske med

en svag overvægt i de kommunale tilskud), men nogle varmetuer modtager slet intet kommunalt tilskud.

KK har en betydelig selvfinansiering i forbindelse med driften af varmetuerne. Denne selvfinansiering består dels af nogle beskedne indtægter fra selve driften af varmetuerne (salg af mad, drikke mv.) – mellem 1 pct. og 14 pct. – og i særlig grad af tilskud fra andre af KK's aktiviteter. KK's genbrugsbutikker leverer således i nogle tilfælde et betydeligt bidrag til varmetuerne, og herud over modtager enkelte varmetuer private gaver uden om KK's aktiviteter. Tilskudene fra genbrugsbutikkerne mv. gives dels direkte fra genbrugsbutik til varmetue (lokal udligning), dels via KK's centralorganisation.

Lønudgifter optræder som den største enkeltpost på varmetuernes udgiftside. Løn til ledere og andet personale ligger således mellem 60 pct. og 70 pct.. Udgifterne til kurser for frivillige udgør mellem 0 pct. og 2 pct., hvilket delvist kan tilskrives, at centralorganisationen i mange tilfælde arrangerer og finansierer disse aktiviteter.

Brugerprofil

Kirkens Korshærs varmetuer er åbne for alle slags mennesker. Indtrykket fra samtalerunden med KK er, at brugerne af KK's varmetuer hører til blandt »de absolut svageste«. Denne antagelse bekræftes af både KSA og KK, der begge mener at kunne identificere en slags »arbejdsdeling« mellem KK's varmetuer og KSA's sociale caféer.

Brugerprofilen er forskellig mellem varmetuer i store og mindre byer. En tidligere undersøgelse har vist (Jeppesen & Høeg, 1987), at i de større byer er størsteparten af brugerne enlige mænd omkring 30 år. Endvidere er de typisk arbejdsløse, på bi standshjælp eller oppebærer en eller anden form for pension, og en del har aldrig haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Desuden er mange brugere plaget af misbrug af alkohol, narko, medicin eller et blandingsmisbrug. Dette billede er sandsynligvis også dækkende for brugerprofilen i dag, og stemmer godt overens med vores indtryk fra både 1. og 2. samtalerunde.

Desuden er der stor forskel mellem brugerprofilen i varmetuerne i provinsen og i de store byer. Således har brugerne i de større byer typisk tungere sociale problemer (herunder flere misbrugsproblemer) end brugerne i de mindre og mellemstore byer.

4.1 Centrale værdier og målsætninger (se fodnote 20)

Som det så ofte gør sig gældende, lader målsætninger og kvalitetsforståelser sig ofte bedst formulere gennem karakteristik af deres modsætninger. Dette gjorde sig også i et vist omfang gældende for KK's definition af egen målsætning. En bestemt opfattelse af det offentlige systems måde at fungere på var i meget høj grad udgangspunktet for KK's målsætninger for arbejdet med varmetuerne.

På det helt overordnede niveau er målsætningen funderet i et kristent menneskesyn. Ud fra dette kristne menneskesyn er det målet **at hjælpe mennesker i nød**. I en lidt mere konkret forstand defineres målet for KK's sociale arbejde som forpligtigelsen til at arbejde med de mennesker, som ingen andre tager sig af – **at være der, hvor ingen andre er**. Dette vil sige, at KK ønsker at arbejde

på de områder, hvor velfærdsstaten svigter og med de mennesker, »som ikke passer ind nogen steder«.

Men KK ønsker ikke blot at supplere den offentlige socialpolitik på baggrund af de normale offentlige normer for håndtering af sociale problemer, men også at adskille sig fra det offentlige system **i selve måden at arbejde på**. Målet er således ikke blot at løse de opgaver, som det offentlige ikke magter, men lige så væsentligt: At løse dem på en anderledes måde. Deltagerne i samtalerunderne definerer denne anderledes måde at arbejde på som meget snævert knyttet til det at kunne arbejde på brugernes præmisser – dvs. at tage udgangspunkt i den enkeltes ønsker, livssituation, m.v. og at arbejde responsivt og fleksibelt i fht. til nye behov. En central pointe er i denne sammenhæng, at man i varmetuerne ikke vil behandle brugerne i den samme forstand som inden for det offentlige sociale system, men snarere være sammen med dem på deres egne betingelser:

»Man kan sige, at vi ikke vil behandle brugerne – vi vil behandle dem ordentligt«. (KK, 15/4-1996)

Ud over disse målsætninger, kan der desuden identificeres en række mere generelle, socialpolitiske målsætninger, som KK ønsker at leve op til. Dette handler i meget høj grad om at synliggøre de voldsomme sociale problemer, de frivillige møder i deres arbejde. KK er klar over, at deres arbejde måske kan medvirke til at sløre nogle alvorlige sociale problemer (ved at de udstødte, narkomaner mv. kommer væk fra gaden). Dette forpligter KK til konstant at være kritisk og søge at **synliggøre sociale problemer**. Det betegnes på denne baggrund som et socialpolitisk mål for KK konstant at påpege, hvor det offentlige system svigter sin opgave over for de svageste i samfundet.

»(...) vi er dem der har fingeren på pulsen, og når noget når op i den offentlige debat, har vi jo kendt problemet længe (...) vi er også dem som prøver at presse på«. (KK, 15/4-1996)

KK's mål er således at være ubetinget solidarisk med samfundets absolut svageste. Dette indebærer i mange tilfælde også, at KK skal kunne tåle at være de upopulære. Specielt i forbindelse med KK's arbejde på Vesterbro er der mange konflikter mellem KK og andre i området. KK er ofte upopulær hos de lokale beboere og hos politiet, idet de optræder solidarisk med de mennesker, som både politi og lokale beboere er meget kritiske over for. KK møder således ofte påstande om, at de gennem deres arbejde er med til at fastholde sociale problemer og kriminalitet på Vesterbro.

Generelt – men også i mere snæver relation til driften af varmetuerne – er det desuden en væsentlig målsætning, at KK kan yde den akutte hjælp til brugergruppen. Dette skal kunne finde sted **der**, hvor behovet er – og **når** det er der. Et væsentligt mål er i denne forbindelse, at KK er i stand til hurtigt at identificere nye behov og hurtigt at reagere på dem. KK's arbejde skal være fleksibelt, hvilket bl.a. indebærer, at nye varmetuer kan oprettes hurtigt, men også at varmetuer nedlægges, hvis behovet forsvinder.

På det helt konkrete niveau, i forhold til de enkelte varmetuer og brugergruppen, er mange af de ovenfor nævnte overordnede målsætninger tydelige i deltagerens beskrivelse af mål. Det er muligt at udpege nogle helt konkrete mål, som de enkelte varmetuer arbejder mod.

Som en konsekvens af KK's overordnede mål om at arbejde med dem, som ingen andre arbejder med, er det de enkelte varmetuers mål, at deres brugergruppe består af de absolut svageste.

Varmestuen må ikke udvikle sig i retning af et tilbud til de »knap-så-svage« og dermed støde de absolut svageste fra sig.

Et andet konkret mål for driften af den enkelte varmestue kan relateres til det at være ikke-offentlig og til brugen af frivillig arbejdskraft. Varmestuerne har som mål at være et »fristed« for brugerne. Målet er, at brugerne skal kunne føle sig velkomne og respekterede som medmennesker, og at brugerne skal kunne føle sig trygge ved varmestuen, uden frygt for registrering/kontrol og krav om aktivering. Ved anvendelsen af den frivillige arbejdskraft sikres det ifølge deltagerne, at brugerne ikke oplever sig selv som i en behandlingssituation. Den frivillige arbejdskraft udgør således, en vigtig del af grundlaget for skabelsen af rammerne for det ligeværdige medmenneskelige møde. Brugerne kan ifølge deltagerne opleve, at professionelle behandlere kun er sammen med dem, fordi »det er nu engang deres arbejde, og det får de løn for«. Med de frivillige er det anderledes; de frivillige er der frivilligt og er derfor sammen med brugerne, fordi de har lyst til det.

Det er muligt at opsummere, dels KK's overordnede, socialpolitiske målsætninger, dels de mere konkrete målsætninger for det sociale arbejde i varmestuerne.

Nogle centrale elementer i KK's **socialpolitiske målsætninger** bliver således i kort form:

- at synliggøre de alvorlige sociale problemer KK møder i sit arbejde.
- at gøre opmærksom på hvor det offentlige system svigter.
- at være på vagt og være parat, når nye behov/problemer opstår (at være fleksibel).
- at være solidarisk med brugerne/de udstødte.
- at være kritisk og »upopulær«.

De væsentligste **konkrete målsætninger** kan karakteriseres således:

- at arbejde ved siden af de udstødte – altså ikke behandle de ud-stødte.
- at have bedre tid til medmenneskelig kontakt.
- at yde omsorg frem for behandling.
- at møde mennesker (brugerne) som de er – og uden forudfattede normer.
- at give »bløde« og ikke-kontrollerende rammer for brugerne.
- at have kontinuitet i arbejdet (for brugernes tryghed)

4.2 Kvalitet

Som det også har været gældende for de øvrige samtalerunder, er diskussionen om kvalitet meget vanskelig at afgrænse fra diskussionen om målsætninger. Især hvad angår de meget konkrete målsætninger, er der en meget flydende grænse til definitionen af kvalitet i arbejdet. I det følgende vil en del af de foregående problemstillinger og »opgaveopfattelser« derfor gå igen.

Som en helt grundlæggende kvalitet ved KK's arbejde fremhæves, at organisationen har ca. 100 års erfaring i at hjælpe mennesker i nød. Dette har skabt et godt og velfungerende netværk i KK, hvilket giver KK et meget godt udgangspunkt for det sociale arbejde.

På det helt overordnede niveau ser deltagerne det at være »ikke-offentlig« som en af de helt afgørende kvaliteter ved det frivillige arbejde. Det samme gør sig gældende for opfattelsen af, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at opnå kvalitet i den direkte kontakt til brugerne. Ifølge

deltagerne er en af de helt centrale kvaliteter ved KK's frivillige arbejde i varmetuerne netop muligheden for at skabe et mere »ægte« **tillidsforhold** til brugerne i kraft af anvendelsen af frivillige og i kraft af **KK's autonomi** i forhold til det offentlige behandlersystem. Denne opfattelse bekræftes i 2. samtalerunde med frivillige i en af KK's varmetuer:

»Brugerne taler om andre ting her, fordi de ved, at det ikke er offentlige behandlere. De kan fx. fortælle mig om deres livshistorie eller deres kriminelle baggrund fordi de ved, at det kommer ikke videre«. (Frivillig i KK, 13/6-1996)

Kvaliteten ved KK's arbejde i varmetuerne hævdes ligeledes, at være udgangspunktet i det enkelte individ og ikke sociale problemer. Udgangspunktet er respekten og accepten af det enkelte menneske, som det er. KK ønsker ikke at arbejde med faste forestillinger om, hvordan de enkelte brugere bør udvikle sig (»det gode liv/rigtig livskvalitet«), men accepterer den enkeltes egen definition af livskvalitet. Ifølge KK oplever brugerne således **frihed fra samfundets tanker om »det gode liv«** når de er gæster i KK's varmetuer.

I denne sammenhæng blev det også betonet, at en kvalitet ved KK's frivillige arbejde i varmetuerne er, at de ikke arbejder resultatorienteret eller forsøger på at være effektive. Mennesker, som benytter KK's varmetuer, er fri for professionelles behov for at kunne fremvise resultater af deres behandlingsindsats.

Herud over finder deltagerne, at KK desuden – ligeledes i kraft af autonomien – formår at fungere som **»de udstøttes advokat«** og derved bl.a. kan være med til at »råbe det offentlige op«. KK mener ligeledes, at de gennem denne funktion har været med til at præge den socialpolitiske dagsorden. Det frivillige har generelt været pionerer på det sociale område og har derigennem været med til at gøre opmærksom på sociale problemer. Mange af de opgaver, som de frivillige organisationer varetog tidligere, er nu blevet til offentlige velfærdsopgaver.

Bl.a. på denne baggrund mener KK også, at det er meget vigtigt, at organisationen bevarer sin frie position, idet dette er forudsætningen for at opretholde pionerfunktionen i forhold til den offentlige socialpolitik. KK er **modstandere af »entreprenørmodellen«**, hvor det offentlige definerer en bestemt social opgave og derefter beder en frivillig organisation løse den (mod finansiering). KK ser det som helt centralt, at det frivillige selv definerer sine opgaver og måden at arbejde på.

»(...) tingene skal vokse nedefra, og vi skal have sjælen med når vi begynder på noget nyt (...) hvis rødderne er i orden så klarer vi hvad som helst, og så må pengene komme bagefter«. (KK, 15/4-1996)

KK mener desuden, at en »entreprenørmodel« truer mange af de helt centrale værdier/kvaliteter ved det frivillige arbejde. At skulle arbejde på baggrund af offentligt definerede arbejdsopgaver og måder at løse opgaverne på – altså med det offentlige som mere direkte »arbejdsgiver« – vil kunne lede varmetuerne over i en mere administrerende rolle. En administrerende rolle – delvist på vegne af det offentlige – vil være uforenelig med den ubetingede solidaritet med brugerne, og med den medmenneskelige omsorg som kun frivillige kan give. »Entreprenørmodellen« vil desuden indebære en fare for, at KK må indordne sig under flere af de offentlige normer for effektivitet og professionelle standarder for kontakten med brugerne.

KK peger her på en slags »arbejdsdeling« mellem det offentlige system og KK som frivillig organisation. KK mener ikke, at de bør/vil kunne **administrere** brugerne, men at deres indsats udelukkende bør have karakter af omsorg for brugerne.

»(...) vi er nok bedst til omsorgen og ikke så gode til det der med at administrere mennesker – det er det offentlige de bedste til«. (KK, 15/4-1996)

Som beskrevet ovenfor ses anvendelsen af frivillig arbejdskraft som en meget væsentlig forudsætning for det arbejde, KK udfører i forbindelse med varместuerne. Som et væsentligt element fremhæves det **særlige tillidsforhold** som anvendelsen af frivillige ifølge KK giver i forhold til brugerkontakten. At de frivillige ikke har job-pligt, lønindkomst mv. som motiver for samværet med brugerne ses som en særegen kvalitet ved det frivillige.

»Der er en charme ved bare at komme en gang om ugen, så har man større overskud, når man er her, frem for at arbejde af pligt. Jeg glæder mig hver gang, jeg skal på vagt hernede«. (Frivillig i KK, 13/5-1996)

Kvaliteten ved denne menneskelige kontakt, som er til stede brugerne imellem og mellem brugere og frivillige/lønnede, er meget vanskelig for deltagerne »at sætte præcise ord på«. Det vellykkede møde mellem mennesker kan ikke defineres, og der kan ikke opstilles bestemte karakteristika ved »det gode samvær«. **Men KK finder, at netop mødet mellem mennesker er den absolut centrale kvalitet ved varместuernes arbejde.** Kernen i varместuernes arbejde er med andre ord en meget individuel og udefinerbar størrelse.

»Det der med hvornår det er godt, det er noget med at det svinger på en bestemt måde. Det er jo ikke noget man kan forklare – det er en følelse«. (KK, 15/4-1996)

»Når jeg går hjem fra arbejde så ved jeg altid med mig selv om det har været en god dag (...) om jeg rigtigt har mødt et menneske«. (KK, 15/4-1996)

Anvendelsen af frivillige er vigtig, men deltagerne peger på en række andre betingelser for kvaliteten i arbejdet. Tilrettelæggelsen af arbejdet (regler og procedurer mv.) samt de ansattes (både frivillige og lønnede) kvalifikationer er vigtige elementer, som deltagerne fremhæver.

4.3 Kvalitetssikring

Kontinuiteten i den lønnede og i den frivillige personalegruppe anses for en vigtig forudsætning for kvaliteten af den omsorg, brugerne modtager fra varместuerne. Netop fordi varместuerne bygger på intim medmenneskelig kontakt som et af sine hovedformål, er det væsentligt, at der kan opstå et tillidsforhold mellem den enkelte bruger og dem, som arbejder på varместuen. Mange brugere betegnes af deltagerne som indesluttede og sky, og deres livshistorie rummer ofte oplevelsen af svigt fra mennesker i deres omverden. Brugere vil ofte af den grund skærme sig af og undgå at knytte sig til andre. En vigtig forudsætning for kvaliteten ved KK's varместuer er således, at såvel de frivillige som de lønnede føler sig forpligtigede over for arbejdet i varместuen, samt at de er »robuste« nok til arbejdet.

På denne baggrund er KK meget **omhyggelig med udvælgelsen af sine medarbejdere** – lønnede såvel som frivillige. Der gennemføres grundige ansættelsessamtaler, hvor det tilstræbes, at

ansøgeren får et så realistisk billede af, hvilket arbejde det er, han/hun går ind til. Der er ingen facitliste, som disse samtaler foregår ud fra, men vurderingen baseres på erfaringen med arbejdet og på »intuition«. Ifølge deltagerne sker det ikke sjældent, at en ansøger (om at blive frivillig i varместuen) afvises. Mange kommer til KK med ønsket om at blive frivillige, fordi de selv har psykiske og/eller sociale problemer, og disse får ikke ansættelse som frivillige.

»Man skal ikke være overmenneske for at blive frivillig, men det kræver en vis robusthed (...) vi skal ikke have frivillige som render rundt og belaster vores brugere med deres egne problemer - det er brugerne vi skal hjælpe, og de har altså ikke behov for flere problemer end de har i forvejen«. (KK, 15/4-1996)

Ofte henviser varместuerne ansøgere, som de ikke kan bruge, til andre KK-aktiviteter (fx genbrugsbutikkerne). Når der kommer nye frivillige, betegnes det desuden som vigtigt, at disse får en grundig og tryk indføring i arbejdet på varместuen. En vigtig forudsætning for kvaliteten i kontakten med brugerne er således bl.a., at de **frivillige har et vist kendskab** til karakteren af brugernes problemer, og til hvordan disse problemer bedst tackles. På denne baggrund gennemfører de enkelte varместuer og KK centralt en række kurser for de frivillige og de lønnede medarbejdere. Overordnet kan kurserne opdeles på følgende måde:

- **Videnskabsmæssige kurser vedr. brugergruppen.** Disse kurser har til formål at forbedre de frivillige og de lønnede medarbejders viden om problemer, der er relateret til varместuernes typiske brugergruppe, fx alkohol- og narkoproblemer, prostitution, psykiatriske problemer mv. Ved denne type kurser trækkes der ofte på eksterne ressourcerpersoner.
- **Konkrete arbejdsredskaber.** Disse kurser søger at styrke medarbejdernes evne til selvstændigt at løse de problemer, der kan opstå i kontakten med brugerne, fx konfliktløsning, »gyldne kontaktregler« (accepten af brugerens grænser) mv.
- **Institutionsbesøg.** Formålet er her at give medarbejderne et bedre og mere nuanceret billede af de andre institutioner, som varместuernes brugergruppe er i kontakt med. Dette kan både medvirke til en bedre forståelse af brugerens situation og til, at medarbejderen bliver i stand til at vejlede den enkelte bruger. Endelig kan det medvirke til at bedre den hyppige kontakt mellem KK's varместuer og disse dele af det offentlige sociale system, fx besøg på alkoholambulatorier, socialcentre mv.

Medarbejderne i KK's varместuer får, ud over denne kursusaktivitet, tilbudt forskellige former for **supervision**. Dels har de ledende medarbejdere et fast tilbud om 2 timers ugentlig supervision fra en professionel (psykolog). Dette tilbud udnyttes dog ikke i det omfang, som der er afsat midler til på KK's budget. Foruden denne supervision for de lønnede medarbejdere giver lederen af de enkelte varместuer supervision til de frivillige medarbejdere. Dette sker dels gennem samtaler med faste intervaller (1-3 mdr. efter ansættelse og en gang årligt), dels når enten den frivillige eller lederen skønner, at der er behov for det. En række af varместuerne afholder desuden **ugentlige medarbejdermøder** (både frivillige og lønnede), som også kan fungere som en slags supervision for de frivillige.

Stemmer fra det frivillige:

»Da jeg i mange år havde problemer med misbrug af alt muligt, syntes jeg, at hvis der virkelig kom nogen og skabte et sted, hvor vi 'udstødte' kunne være uden at blive generet af det 'gode selskab', begyndte jeg at blive nysgerrig på, om der evt. også var plads til mig«. (Frivillig i KSA-café)

»(...) blev jeg – som led i en omstrukturering – arbejdsløs fra mit job som sekretær i en alder af 52 år – en næsten håbløs alder at søge nyt i – men heldigvis må man idag som dagpengemodtager både gå i skole og beskæftige sig med frivilligt socialt arbejde« (Frivillig i KK-varmestue)

(Udvalget om frivilligt socialt arbejde, 1996)

Der synes generelt at være et noget større fokus på **de frivillige medarbejderes kvalifikationer** i forhold til arbejdet, end hvad der var tilfældet for KSA's sociale caféer. I KSA's caféer var det en decideret målsætning, at nogle brugere kunne blive engageret i arbejdet i caféen som frivillige. Idéen hos KSA er således, at mennesker med sociale problemer (misbrug osv.) kunne få det bedre gennem arbejdet som frivillige. Skellet mellem frivillige og brugere er således ikke skarpt hos KSA, og der eksisterer en idé om, at mennesker kan »behandle« sig selv gennem engagement i socialt arbejde (selvhjælpsideologi). Dette gør sig ikke i nær samme omfang gældende for KK's varmestuer. Rekrutteringen af frivillige sker kun i begrænset omfang fra varmestuernes brugergruppe, og KK synes at kræve mere »professionelle« standarder for de frivilliges kvalifikationer. KK ser ikke sine frivillige medarbejdere som en del af målgruppen for det sociale arbejde, og der er en mere klassisk omsorgstilgang til kontakten med brugerne. En af årsagerne til denne forskel skal formodentligt findes i – som tidligere anført – karakteren af KK-varmestuernes brugergruppe. Det har som sagt været en udbredt antagelse – både hos KSA og hos KK – at KK's varmestuer har den »tungeste« og mest ressourcetsvage brugergruppe. At der er en vigtig forskel mellem brugere og frivillige blev bekræftet af vores samtale med frivillige:

»Brugere kan sådan set godt blive frivillige, men de er ikke med til personalemøderne og der sættes en grænse mellem de frivillige, der er tidligere brugere og os andre frivillige (...) De har også en anden tilknytning til de andre brugere end vi har«. (Frivillig i KK, 13/5-1996)

Bl.a. på denne baggrund ses det i KK som en kvalitet, at de frivillige er bevidste om, at det er deres rolle at yde omsorg for brugerne – og ikke omvendt. Dette kan ligeledes relateres til KK's målsætning om konstant at rette sine varmestuer mod de absolut svageste grupper. KK ser det således som en vigtig kvalitet at være opmærksomme på, at varmestuerne ikke udvikler sig på »de-knap-så-svages« betingelser, og at man derved risikerer at fortrænge de mest svage. Et vigtigt led i varmestuernes kvalitetssikring er således at sikre, at disse altid vil være **et tilbud til »dem, ingen andre tager sig af«**.

Et andet forhold, som fremhæves som en indikator på kvalitet i KK's varmestuer, er **anvendelsen af karantæner** over for brugerne. Alle de varmestuer, som deltager i denne undersøgelse, oplever med jævne mellemrum vold, tyveri osv. fra brugerne af varmestuen. KK har som et nødvendigt modtræk over for sådanne hændelser valgt at have mulighed for at tildele individuelle brugere karantæne i kortere eller længere tid. Årsagen til, at en sådan foranstaltning er nødvendig, er at vold mv. ellers vil kunne forringe kvaliteten af varmestuen for de øvrige brugere. På denne baggrund mener alle deltagere, at det i visse tilfælde godt kunne ses som en måde at sikre kvaliteten på, at der blev givet karantæne.

Imidlertid var der ikke helt enighed om, hvorvidt der bør eksistere faste regler for, hvad der skal udløse en karantæne, og hvem der i givet fald bør være bemyndiget til at give en sådan. I en varmetue havde man en regel om, at kun det faste, lønnede personale kunne give karantæne – frivillige har ikke denne kompetence. Denne regel er dels indført for at aflaste de frivillige fra et tungt ansvar, dels for at skabe en vis ensartethed i beslutningerne om karantæne. En anden varmetue havde valgt ikke at opstille faste regler for, hvem der kunne træffe beslutning om karantæne. Hvis en frivillig selv mente sig i stand til at træffe afgørelsen, var dette også legalt. Årsagen til denne indstilling er, at de frivillige ikke bør »umyndiggøres«.

Det er muligt at lave en **opsummering af kvalitetsforståelser** og midler til kvalitetssikring. De centrale kvaliteter er således:

- At kunne give rum for »mødet mellem mennesker« – at mennesker møder hinanden på en næstekærlig og fordomsfri måde.
- At varmetuerne er et tilbud til »dem, ingen andre tager sig af«.
- At der kan opnås et tillidsforhold til brugerne, fordi man er ikke-offentlig, ikke-registrerende mv.
- At møde brugerne på deres præmisser – fri for »tankerne om det gode liv«.
- At yde omsorg over for brugerne frem for behandling eller administration.
- At kunne optræde som »de udstødtes advokat« over for det offentlige, sociale system.

På samme måde kan **midlerne til kvalitetssikring opsummeres** således:

- Grundig udvælgelse af medarbejdere – lønnede såvel som frivillige
- Kurser til både frivillige og lønnede om bl.a. brugergruppen og konkrete arbejdsredskaber.
- Institutionsbesøg – fx. på alkoholambulatorier, socialcentre o.lign.
- Opfølgende samtaler med frivillige medarbejdere med varmetuens leder.
- Tilbud om professionel supervision til ledende medarbejdere 2 timer ugentligt, fx af psykolog.
- Medarbejdermøder, hvor der udveksles erfaringer, særlige problemer diskuteres, enkelte brugeres situation behandles osv.

4.4 Evaluering

Deltagerne i samtalerunderne var ikke negative i forhold til selve det at evaluere, men holdningen til evaluering afhænger meget af, hvem der skal evaluere og navnlig med hvilket formål, og ud fra, hvilke kriterier der evalueres.

Deltagerne mener, at der allerede finder en form for evaluering sted, idet man i de enkelte varmetuer løbende diskuterer kvaliteten af det daglige arbejde – »hvornår en arbejdsdag er gået godt.« En anden form for selvrefleksion er desuden den erfaringsudveksling, der sker gennem intern debat mellem de forskellige varmetuer, lokalafdelinger og repræsentanter fra centralorganisationen. Der er i KK en erkendelse af det vigtige i hele tiden at føre interne debatter om målsætninger, kvalitet og arbejds måder.

Herover for er der blandt samtlige deltagere i 1. samtalerunde en **meget stærk skepsis** over for det formålstjenlige i at gennemføre evt. evalueringer eller vurderinger, der skal **dokumentere** varmetuernes arbejde over for offentlige myndigheder eller andre. Denne skepsis begrundes først og fremmest med, at sådanne evalueringer tendentielt vil blive gennemført på baggrund af offentlige normer, og anvendes disse på varmetuerne, trues den ubetingede solidaritet med

brugerne. En deltager udtrykte det med, at »man ikke skal anvende »normal-borgerlige normer« for mennesker, der er så marginaliserede som brugerne i varmetuerne.

Desuden havde deltagerne i samtalerunderne en række mere generelle forbehold over for evalueringer ud fra følgende forhold:

- At kernen i varmetuernes arbejde – det menneskelige møde – ikke på nogen måde lader sig evaluere eller vurdere af andre end dem, som oplever det. Evalueringer af proces og struktur (fx. kontinuiteten i antallet af frivillige, antal brugere, kontakt/koordinering med offentlige institutioner mv.) lader sig muligvis gøre, men vil i realiteten ikke kunne sige noget om kvaliteten af varmetuernes arbejde. Sådanne evalueringer (af proces og struktur) kan derfor nemt blive misvisende.
- Evalueringer af kvalitet i frivillige aktiviteter, som KK's varmetuer, kan, ifølge KK, virke igangsættende for en udvikling mod markedsliggørelse af menneskelig omsorg og solidaritet. At evaluere kvaliteten af frivillige organisationers arbejde på dette område kan på sigt blive udgangspunktet (og grundlaget) for en »entreprenørmodel«, hvor frivillige organisationer konkurrerer indbyrdes. Denne udvikling er KK meget stærk modstander af: »man bør ikke konkurrere på menneskelig omsorg«.
- De enkelte ledere og de frivillige ved godt, hvornår arbejdet er lykkedes, og dette behøver ikke at blive dokumenteret gennem formaliserede evalueringer, idet disse ikke vil bringe noget væsentligt frem. Med i denne betragtning er også, at en formaliseret evaluering vil indebære omkostninger (i form af tid) for varmetuerne, hvilket vil være »spild af både tid og penge«.

»Vi har ikke brug for nogen vurdering – vi ved jo godt selv, at det, vi laver, er godt og vigtigt«.
(KK, 15/4-1996)

»Man kan jo alligevel ikke måle det væsentlige, og så er det jo bare spild af tid (...) Altså, der er for få handlinger, så enhver handling har værdi og er vigtig«. (KK, 15/4-1996)

På et mere konkret niveau var flere af deltagerne desuden betænkelige ved den evalueringsform, vi i denne sammenhæng har valgt at kalde **omdømmevurderinger**. En del af deltagerne mente, at en sådan evaluering (ved at man beder varmetuens »omverden« vurdere værdien/kvaliteten af varmetuens funktion, fx enkelte sagsbehandlere i kommunen, narkobehandlingssteder, hospitaler mv.) i visse tilfælde godt kunne give en meget positiv vurdering af den enkelte varmetue. Imidlertid var der betænkeligheder ved evalueringsformen, fordi den vil true varmetuernes ubetingede solidaritet med brugerne og dermed også ofte være upopulær. Deltagerne ser således en fare i, at varmetuerne skal tage højde for andre forventninger end brugernes.

På denne baggrund kunne det være nærliggende at gennemføre en egentlig brugervurdering blandt varmetuernes gæster. Denne mulighed vurderer deltagerne imidlertid som helt urealistisk på baggrund af to forhold:

- At varmetuernes brugergruppe befinder sig i en så vanskelig social situation, at de ikke vil være i stand til at give nogen egentlig vurdering af varmetuen. Varmetuen har for de fleste brugere karakter af nødhjælp, og en vurdering af kvaliteten af »den sidste udvej« vil være intetsigende.
- At det ikke er muligt at lave en evaluering af brugernes oplevelse af det menneskelige møde. Brugere (på linie med varmetuens ansatte/frivillige) vil således ikke være i stand til at give en vurdering af kvaliteten af den omsorg, de modtager fra varmetuen. Som nævnt i de overordnede forbehold lader det menneskelige møde sig ikke vurdere gennem en evaluering.

5. De Samvirkende Menighedsplejer (DSM)

DSM er stiftet i 1902 og har til formål, at:

»(...) fremme samarbejdet mellem menighedsplejerne indenfor den danske evangelisk-lutherske folkekirke«. (Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde m.fl., 1994)

Foruden besøgstjenesterne beskæftiger DSM sig med en række forskellige aktiviteter, bl.a. ældreboliger, plejehjem, div. former for aflastning, dagcentre, debat, oplysning og indsamlinger o.m.a. En del af disse aktiviteter drives som almindelige institutioner med driftsoverenskomst med det offentlige (plejehjem, ældreboliger mv.) (se fodnote 21).

Besøgstjenesterne er alle organiseret med udgangspunkt i de enkelte sogne og ofte med aktive medlemmer af menigheden som initiativtagere og deltagere i opstarten og driften af de enkelte besøgstjenester. Initiativet til opstarten af en besøgstjeneste i DSM-regi finder groft sagt sted på to måder:

- Ved at medlemmer i den lokale menighed selvstændigt tager initiativet. I disse opstartfaser kan der bl.a. trækkes på kompetencen i det centrale DSM, som udbyder kurser for nye besøgstjenester/nye besøgsvenner.
- Ved at DSM (centralt) retter henvendelse til de enkelte sogne med idéen om opstart af en besøgstjeneste. Dette sker ved en skriftlig henvendelse til sognets menighedspleje og evt. ved en opfølgende telefonopringning. Hvis der er interesse arrangerer DSM (centralt) et kursus, hvor interesserede fra menigheden kan deltage (gratis). Herefter er det op til menigheden at stable en besøgstjeneste på benene (med inspiration fra DSM-kurset). I denne opstartsproces og i det senere forløb yder DSM's centrale konsulenttjeneste støtte og vejledning. Konsulenttjenesten er oprettet i tilknytning til DSM's hovedkontor og har en fuldtidsmedarbejder ansat.

DSM's besøgstjenester har formodentlig den absolut mest decentrale struktur blandt de organisationer, som indgår i denne undersøgelse. Det er således DSM's opfattelse, at der på landsplan eksisterer en hel del »besøgstjenester«, som hovedkontoret ikke har kendskab til. Besøgstjenestearbejdet kan i et vist omfang ses som almindeligt menighedsarbejde, og det er således sandsynligt, at der i en række sogne foregår (og længe har foregået) et besøgstjenestearbejde – navnet »besøgstjeneste« er blot ikke blevet hæftet på dette arbejde.

Bl.a. på denne baggrund har DSM påbegyndt et registrerings- og kortlægningsarbejde i forhold til besøgstjenester med udgangspunkt i de danske sogne. Dette arbejde kombineres med de førnævnte initiativer med at igangsætte nye besøgstjenester (der hvor de altså ikke allerede eksisterer).

5.1 Centrale værdier og målsætninger

Som beskrevet i behandlingen af hhv. KK og KSA er målsætninger og kvalitetskriterier i disse organisationer i meget høj grad defineret på baggrund af en kritik af det offentlige sociale system. Dette synes ikke i nær samme grad at gøre sig gældende for DSM's besøgstjeneste. Hvor KK og KSA i meget udstrakt grad definerede deres berettigelse på baggrund af en anderledes

tilgang/metode i arbejdet med målgruppen, definerer DSM sig i højere grad ud fra egne og mere selvstændige værdier.

Det er således karakteristisk, at hvor forestillingen om »det offentlige system« næsten konstant ligger under overfladen hos KSA og KK, er dette modbillede ikke i nær samme omfang tydeligt hos DSM. Hos KSA og KK var der en teoretisk forestilling om det offentlige systems funktionsmåde (klientliggørelse, kassetænkning mv.). I det omfang DSM relaterede sine synspunkter til det offentlige – og det sker jo uvægerligt med denne type frivilligt arbejde – er det meget konkrete forhold, som blev draget frem.

Som tidligere anført ser DSM i meget høj grad besøgstjenesten som et led i det almindelige menighedsarbejde. Dette afspejles også i DSM's målsætninger med besøgstjenesten. DSM ser i nogen grad besøgstjenesten som en formalisering – eller organisering – af en meget traditionel menighedsaktivitet. Så selv om oprettelse af besøgstjenester i DSM-regi er af relativt ny dato (de fleste DSM-besøgstjenester er kommet til inden for de sidste ca. 10 år), er det ikke noget nyt fænomen, at aktive mennesker i menigheden går på besøg. Omsorgen for sognets svage (ældre, syge mv.) har altid fundet sted fra de lokale menigheders side.

Det, at en besøgstjeneste på denne led ses som en så naturlig del af det almindelige menighedsarbejde, betyder i nogen grad, at besøgstjenesterne ikke er oprettet og drives på baggrund af eksplicite og gennemreflekterede målsætninger.

»Altså når vi nu bliver stillet ansigt til ansigt over for sådan nogle papirer og sådan et materiale her, så kan jeg i hvert fald ikke undgå at tænke: Hov, der er vist noget, vi lige har glemt at tænke på. Og når I så siger: Hvad er egentlig jeres målsætning for det arbejde, I laver, så må jeg jo næsten gå tilbage til mit menighedsråd og sige: Hvad er egentlig målsætningen for det her (...) Hov, det havde vi ikke lige tænkt på; at der også skulle være et mål med det, vi lavede«. (DSM, 25/4-1996)

På trods af at DSM i så høj grad ser besøgstjenesten som et led i det lokale menighedsarbejde, kan deltagerne liste en række både overordnede og mere konkrete målsætninger, som de mener, danner udgangspunkt for besøgstjenesterne.

Deltagerne formulerer både målsætninger, som direkte relaterede sig til besøgstjenestens rolle i menighedsarbejdet samt mere almene og bredt relaterede mål.

På det helt overordnede niveau formuleres målsætningen som et spørgsmål om at **bekæmpe ensomheden og isolationen** blandt de mennesker, som lever i lokalområdet. DSM mener, at samfundsudviklingen har fjernet en række af de sociale bånd, som tidligere bandt mennesker sammen. Nedbrydningen af traditionelle familierelationer ses således som en af de afgørende årsager til den ensomhed og isolation, DSM søger at bekæmpe.

»Og for mig er det tydeligt, at det, der er sket, er, at vi har tabt familien/det fammiliemæssige netværk, og det prøver vi så som frivillig instans at gå ind og se, om vi kan skabe – genskabe. Det kan vi jo ikke«. (DSM, 25/4-1996)

DSM mener, at denne udvikling særligt har ramt den ældre del af befolkningen, men peger også på, at mennesker i et længerevarende sygdomsforløb eller med handicap oplever konsekvenserne af de nedbrudte sociale relationer.

I denne sammenhæng ser DSM snarere besøgstjenesten som et »**nødvendigt onde**« affødt af samfundsudviklingen og som en indsats, der kun kan være med til at lindre og afbøde en del af konsekvenserne af denne udvikling.

»(...) så jeg vil sige, at målsætningen må så blive noget med at bryde deres isolation og forbedre deres livskvalitet«. (DSM, 25/4-1996)

I mere snæver relation til menighedsarbejdet formuleres en del af målet med besøgstjenesten som muligheden for, at menigheden kan **opnå kontakt med »dem, som ikke kan komme til os«**. Gennem besøgstjenesten har de enkelte menigheder således mulighed for at tilbyde fx. svært handicappede, ældre, svagelige mv. en slags deltagelse i det lokale menighedsliv. Mennesker, som har et ønske om deltagelse i menighedslivet, men som fx. er forhindret på grund af sygdom eller handicap, kan således via en besøgsven fra DSM opleve noget af det religiøse fællesskab, de ellers er afskåret fra.

»I mange tilfælde er det simpelthen en kammerat at spille kort med eller en at strikke med, som mennesker har brug for. Men der er også mange af dem, som vi går til, som har brug for præsten eller præstens erstatning«. (DSM, 25/4-1996)

»(...) fra ensomhed til helhed og det er jo klart – det er de samme kvaliteter vi kører efter. At være fællesskabsskabende og komme ud der hvor folk ikke kan komme til os«. (DSM, 25/4-1996)

I denne forstand kan besøgstjenesten ses som en **aflastning af præsteerhvervet**, som traditionelt har varetaget denne type »udfarende« menighedsarbejde.

»(...) præsterne har i dag så mange mennesker at tage omsorg for – også fordi så mange mennesker er sunket socialt (...) hun (præsten, red) kan ikke overkomme alle mennesker, og så er der behov for, at vi går ind som frivillige«. (DSM, 25/4-1996)

Det er i denne forbindelse karakteristisk, at en række (hovedparten) af DSM's besøgstjenester er organiseret med enten præsten eller sognemedhjælperen som kontaktperson/besøgsleder. DSM's besøgstjeneste er således – fx. i modsætning til DRK – i meget høj grad **organiseret med en lønnet leder- og koordinatorfunktion**.

I meget bred forstand udgør de frivillige besøgsvenner også en slags målgruppe for besøgstjenesterne. Nogle af deltagerne mente således, at besøgstjenesterne for dem ligeledes er en måde at **skabe et lokalt og aktivt menighedsliv på**. Besøgstjenesten ses i denne sammenhæng som en aktivitet, hvorigennem menighedens »menige« medlemmer har mulighed for at deltage i et stykke praktisk diakonalt arbejde.

På denne baggrund – men også i et noget bredere perspektiv – mener nogle af deltagerne, at det er vigtigt også at være opmærksomme på de frivilliges behov i forbindelse med arbejdet. Det er nødvendigt at pleje den frivillige arbejdskraft af hensyn til rekrutteringen og motivationen, men de

frivillige kan i nogen grad også ses som en målgruppe på linie med de mennesker, som modtager besøg.

»Jeg synes da, at jeg er meget opmærksom på, at også besøgsvennerne har gavn af det (...) bare det at blive valgt til besøgsven, det er jo i sig selv et rygstød og forebyggende mod ensomhed på et senere tidspunkt (...) det er også et mål, at de, som bliver besøgsvenner, at de får en højere selvfølelse (...).« (DSM, 25/4-1996)

Med andre ord betones dels vigtigheden af **gensidighed** i de besøgsforhold, som DSM formidler, dels, at arbejdet som frivillig besøgsven også kan fungere socialt integrerende og forebygge sociale problemer, ensomhed mv. Imidlertid fremhæver en deltager, at målsætningen om gensidighed i besøgsforholdene langt fra altid er realiserbar. En betydelig del af besøgsmodtagerne er meget svage, og der vil derfor i disse tilfælde snarere være tale om et mere ensidigt (psykisk) pleje- og omsorgsforhold.

»Jeg har i hvert fald halvdelen af dem, der bliver besøgt, som nogle utroligt ensomme, vanskelige, sorgfulde og depressive mennesker, der er sure og sure og sure (...) Og det er virkelig et flot stykke arbejde, der bliver leveret der – men det er ikke noget, de (besøgsvennerne, red.) bliver tanket op af.« (DSM, 25/4-1996)

På denne baggrund er det muligt at skelne mellem **to forskellige typer brugere** og dermed også **to forskellige typer besøgsrelationer**: 1) Det gensidige besøgsforhold, hvor der ikke er nogen klar giver-modtager-relation, og hvor det ligeledes ofte er vanskeligt at karakterisere blot den ene af parterne som tilhørende målgruppen. Målet er i denne sammenhæng dels at styrke en social integration, dels at øge begge parter selvfølelse og sociale ressourcer. Med andre ord er der her tale om selvhjælpslignende besøgsforhold. 2) Det mere ensidige pleje- og omsorgsforhold, som derimod har en mere klar ydelses-dimension fra besøgstjenesten og til en besøgsmodtager. Den sociale integration og gensidigheden er her erstattet af et mål om lindring.

Langtfra alle DSM's besøgstjenester ser dog arbejdet som snævert knyttet til målet om at tilbyde deltagelse i menighedslivet for syge og ældre. De fremhæver nok menigheden som udgangspunktet for arbejdet med besøgstjenesten, men ser i højere grad det diakonale som **begrundelsen** for besøgstjenestearbejdet. Det kristne udgangspunkt er således vigtigt for, **hvorfor** man går på besøg, men behøver ikke at spille nogen særlig rolle i selve besøget. De mener ikke, at der nødvendigvis er en forskel i måden at arbejde på (i forhold til besøgstjenester i andre organisationer – fx. DRK), men at besøgenes indhold skal fastlægges ud fra besøgsmodtagerens behov og ønsker. Der synes at være en stor forskel på omfanget af »kobling« til menigheden, afhængigt af hvilket geografisk område der er tale om. I visse områder oplever DSM's besøgstjenester således et udbredt ønske om en kristen dimension i besøgene, mens besøgsmodtagerne i andre områder tværtimod frabeder sig (eller i hvert fald ikke eksplicit udtrykker ønske om) denne dimension.

»Det er meget sjældent, at de forventninger (omkring det religiøse, læse bibel mv., red) de bliver rettet til mig ude i (...), som er et gammelt arbejderkvarter.(...) det er noget, vi gør meget sjældent i besøgstjenesten, medmindre vi ved, at folk har en absolut tilknytning. (...) I mit sogn (...) er diakonalt arbejde noget med kyser og foldede hænder osv., og det er der teologisk meget stor uenighed om i det sogn, hvor jeg arbejder. De er fuldt tilfredse med det, jeg gør (...) jeg må bare ikke kalde det diakonalt arbejde.« (DSM, 25/4-1996)

På denne baggrund fortalte en enkelt af deltagerne, at de i deres besøgstjeneste havde udarbejdet udtrykkelige regler, der forbyder besøgsvennerne at tale om religion og politik. Begrundelsen er her, at det skal være den enkelte besøgsmodtager, som selv suverænt bestemmer, hvilke emner han eller hun ønsker, skal være en del af besøget.

På det helt konkrete niveau i forhold til besøgsledernes daglige arbejde fremhæver samtlige deltagere en **vellykket sammensætning af besøgsmodtager og besøgsven** som det absolut vigtigste mål. Grundlaget for, at DSM gennem besøgstjenesten er i stand til at opfylde sine overordnede målsætninger om bekæmpelse af ensomhed og isolation samt social integration, er en grundig visitation af besøgsvenner til besøgsmodtagere.

DSM mener generelt, at man bør være varsom med at opstille alt for mange målsætninger i forhold til den enkelte besøgsvens udvikling eller besøgsvennens »nytte« af besøgene, på grund af de forskellige behov besøgsmodtagerne har. Man kan overordnet pege på to forskellige målsætninger i forhold til de enkelte besøgsmodtageres »nytte« – eller med andre ord: besøgenes effekt.

I de mere gensidige besøgsforhold vil det i nogle tilfælde være et mål, at besøgsmodtageren udvikler sig. Gennem besøgene kan man arbejde på, at besøgsmodtageren får en styrket selvfølelse og kapacitet, således at han/hun varigt kommer »ud af ensomheden«. Meget konkrete mål kan i denne forbindelse være, at besøgsvennen formår at få besøgsmodtageren »ud af lejligheden« til forskellige arrangementer og sociale sammenhænge. Med andre ord kan det i nogle tilfælde være et mål at **få besøgsmodtageren (re-)integreret i mere almindelige sociale sammenhænge** og derved (ideelt set) overflødigøre den indsats, besøgstjenesten gør.

»(...) også at være med til at integrere mennesker i det samfund, der er omkring dem – få dem ud af busken – få dem ud af deres lejlighed, hvis de kan det«. (DSM, 25/4-1996)

Målsætningen om social integration er det ikke muligt at realisere i alle besøgsforhold. Langt fra alle DSM's besøgsmodtagere har ressourcer til en sådan udvikling, og i de mere ensidige besøgsforhold er målet derfor mindre ambitiøst. Det drejer sig her primært om lindring af en svær (og måske mere permanent) livssituation, eller som en deltager udtrykte det:

»(...) noget med at gøre deres liv mindre uudholdeligt«. (DSM, 25/4-1996)

Ud over lindringen af ensomhed og isolation mener nogle af deltagerne desuden, at DSM gennem besøgstjenesten kan og bør fungere som en støtte i en række mere praktisk betonede forhold. Besøgstjenesten ønsker ikke at varetage praktisk arbejde som fx. rengøring, mad og indkøb – dette er og skal være en offentlig opgave. Derimod kan de enkelte besøgsvenner ofte fungere som en støtte i relation til fx. besøgsmodtagerens kontakt til offentlige myndigheder. Hvis en besøgsmodtager således fx. modtager henvendelser fra det offentlige, som vedkommende ikke forstår, eller selv har spørgsmål han/hun gerne vil have afklaret omkring fx. udbetalingen af pension, hjemmehjælpen mv., kan besøgsvennen måske være behjælpelig.

»(...) det er jo vores opgave at styrke dem til at protestere – det er jo ikke os, der altid skal gøre det, altså vi skal bare give dem mod til det«. (DSM, 25/4-1996)

DSM mener med andre ord, at de i et vist omfang bør udfylde en slags **advokatfunktion** eller en slags bisidderfunktion, hvor besøgsmodtageren med deres støtte kan rette henvendelse til offentlige

myndigheder. I visse tilfælde foretager besøgsvennen eller besøgslederen også henvendelsen til det offentlige på vegne af besøgsmodtageren.

»(...) hvis de (de frivillige, red) sidder og opdager, at nu er der altså brug for et nyt håndtag ude på toilettet (...) så ring dog derop (på kommunekontoret, red)«. (DSM, 25/4-1996)

DSM's målsætninger med besøgstjenesten kan kort opsummeres i relation til et overordnet /principielt niveau og et mere konkret niveau således:

- At afhjælpe ensomheden gennem personlig medmenneskelig kontakt.
- At skabe mulighed for deltagelse i menighedslivet for ældre og syge.
- At give tilbud om kristent samvær/samtale (aflaste præsteembedet).
- At skabe et aktivt menighedsliv.
- At forebygge ensomhed gennem frivilligt arbejde.
- At integrere ældre/syge/svage i menigheden og i (lokal)samfundet generelt.
- At få besøgsmodtageren »videre«.
- At lave en vellykket »sammensætning« (visitation) mellem besøgsven og modtager.
- At hjælpe besøgsmodtageren i forhold til fx kontakten til offentlige myndigheder (advokatfunktion).

5.2 Kvalitet

»Et godt besøg det er, som det er blevet sagt, at bryde ensomheden«. (DSM, 25/4-1996)

Som udgangspunkt er det deltagernes holdning, at det er meget vanskeligt at definere, hvad der er kvalitet i det arbejde, de udfører som besøgsvenner. Det er muligt at pege på en række overordnede og principielle forhold, som er udtryk for kvaliteten af besøgstjenesten, men for kernen i arbejdet – det enkelte besøg – er det umuligt at formulere, hvad der er kvalitet, og hvad der ikke er.

Besøgsmodtagerne er ikke en stor homogen gruppe. Hvad der er »god omsorg« i det ene tilfælde behøver ikke at være det i et andet.

Deltagerne mener overordnet, at alene det forhold, at besøgstjenesten bliver brugt og at der er **stor efterspørgsel** på DSM's besøgsvenner (mange besøgstjenester har lange ventelister for mennesker, der ønsker besøg), er en klar **indikator på, at der er kvalitet** i det arbejde, de udfører. Imidlertid er de bevidste om, at der for en stor del af besøgsmodtagerne ikke er tale om nogen reel valgsituation, men snarere en slags nødsituation. Besøgsmodtagerne kunne således i teorien tænkes at tage imod DSM's besøgsvenner ud fra devisen »hellere dårlig kontakt end ingen kontakt«.

DSM er ikke i tvivl om, at deres besøgsmodtagere reelt oplever et ensomhedsproblem og har et behov for kontakt gennem besøgstjenesten. At henvende sig til en besøgstjeneste er et udtryk for, at ensomheden opleves som alvorlig, idet det af den enkelte ofte vil opleves som et nederlag ikke at kunne opnå kontakt »på normal vis«.

Selv om der som nævnt er en vis skepsis over for at definere noget generelt om, hvad der er kvalitet i de enkelte besøgsrelationer, kom der en række elementer frem, som deltagerne mente kunne karakterisere det gode besøgsforhold.

Det blev således fremhævet, at en vigtig kvalitet i de enkelte besøgsrelationer er, at det er **besøgsmodtageren, som er i centrum**, og som »sætter dagsordenen« for besøgets karakter. Den gode besøgsven er på denne baggrund en, som er i stand til at rette sin fulde opmærksomhed mod besøgsmodtageren »og ikke hele tiden tale om sig selv«.

»Vi skal jo hele tiden huske, at det er besøgsmodtageren, det drejer sig om – vi som besøgsvenner kommer i anden række«. (Frivillig i DSM, 10/5-1996)

I relation til en eller anden form for effekt eller udbytte af besøgsvennernes arbejde peger deltagerne på, at det »gode besøg« kunne være karakteriseret ved at have virket forløsende for modtageren. Deltagerne lagde i denne forbindelse vægt på, at besøgsvennen skulle forsøge at **fokuserer på det positive**. DSM's besøgsvenner oplever ofte ældre, som er præget af en stor bitterhed, og besøgsvennerne ser det som en af deres opgaver at »løsne op« for noget af denne bitterhed.

»(...) ligesom at få dem (besøgsmodtagerne, red.) til at fokusere på det positive de jo også har i deres liv (...) og så er det jo også bedre til at holde ud for os«. (DSM, 25/4- 1996)

I denne sammenhæng lægges der ligeledes vægt på **gensidigheden** i besøgsforholdet. At forholde sig til svære perioder i besøgsmodtagerens tilværelse kan også være udviklende og lærerigt for besøgsvennen. På denne måde bliver det til en vigtig kvalitet, at besøgsmodtageren »flytter sig« og gennem fokus på det positive får en større livskvalitet. Oven i dette kan som nævnt også peges på **besøgsvennens personlige udvikling** som en af kvalitetene i besøgs-tjenestearbejdet.

På det mere generelle niveau er deltageres definitioner af kvalitet i besøgstjenesten i højere grad relateret til en karakteristik af det offentlige systems kontakt til den gruppe mennesker, som udgør

DSM's besøgsmodtagere.

Ifølge DSM oplever deres besøgsmodtagere et offentligt system, som dels er meget presset af en meget stor ressourcemangel, dels af en lang række regler som sætter stive grænser for den service, de kan yde modtageren. Ifølge DSM er hjemmehjælpen og hjemmesygeplejen lagt ind i så stramme tidsplaner, at der kun lige nøjagtig er tid til det absolut mest nødvendige. Dette går dels ud over den rent praktiske pleje (dårlig rengøring, kun én ugentlig indkøbsdag mv.), men har desuden umuliggjort en almindelig social kontakt til modtageren. DSM mener, at hjemmeplejen tidligere havde ressourcer til denne almindelige sociale kontakt, men at dette element er forsvundet i løbet af de seneste 8-10 år. Herudover er der en kritik af de meget stramme regler for, hvad den enkelte hjemmehjælper må udføre i modtagerens hjem.

»En gang jeg kom ud til en ny besøgsmodtager, var et af hendes første spørgsmål: Nå hva' må du så? (...) Så må de ikke det ene, og så må de ikke det andet – det er utrolig stift«. (DSM, 25/4-1996)

Deltagerne mener, at reglerne for hjemmehjælpens arbejdsområde er med til at skabe et meget formelt forhold mellem den enkelte hjemmehjælper og modtageren.

Samtlige deltagere understreger imidlertid, at de ikke synes, man kunne bebrejde de enkelte hjemmesygeplejersker eller hjemmehjælpere, den forringede service.

»Vi har hos os haft den tilsynsførende for den lokale hjemmepleje til at komme og holde foredrag for besøgsvennerne om sit arbejde, og hvordan det ser ud fra hendes skrivebord. Det var oplysende på den måde, at det gav mange informationer om, hvordan de arbejder; hvor dårligt normerede de er – og at det sådan set ikke er hendes skyld, at det tit ikke fungerer, men det kommer højere oppe fra«. (DSM, 25/4-1996)

På linie med de tre andre organisationer i denne undersøgelse fremhæver DSM på denne baggrund, at en af de helt afgørende kvaliteter ved besøgstjenesten er, at de frivillige/besøgsvennerne **har tid**. Besøgsvennerne er ikke bundet af nogen stram tidsplan og har ikke nogle rent praktiske opgaver, som skal udføres i løbet af besøget. Besøgenes længde er meget varierende – dels fra besøg til besøg, dels også afhængigt af hvilken besøgsmodtager der er tale om. I relation til nogle af de mere vanskelige besøgsmodtagere har nogle besøgsvenner fundet det **nødvendigt at lave nogle mere stramme aftaler** med hensyn til besøgets varighed for at undgå konstante konflikter om, hvornår besøget slutter, og fordi det kan give besøgsmodtageren en tryghed (skal ikke hele tiden sidde og tænke på, hvornår besøgsvennen går igen). Disse forholdsregler tages især i de mere ensidige besøgsforhold (se ovenfor). I de gensidige besøgsforhold kan aftalerne være mere løst strukturerede. Dels fordi besøgsmodtagerne i disse tilfælde ofte bedre vil kunne håndtere løse aftaler, dels fordi besøgsvennen ikke her i samme grad betragter besøget som et led i sit arbejde som frivillig i besøgstjenesten.

Uanset disse forskelle mener DSM, at besøgsvennerne har meget mere tid til de enkelte besøg end den offentlige hjemmepleje. De typiske besøg varer mellem 1 og 2 timer, men ifølge de frivillige, som deltog i 2. samtalerunde, er det ikke sjældent, at et af deres besøg varer op til 4 - 5 timer.

»Jeg synes, at vi har en utrolig stor frihed i forhold til det sociale system. Altså vi har meget mere tid, vi er ikke bundet af love og paragraffer på nær samme måde som de er, og det giver en større fleksibilitet«. (DSM, 25/4-1996)

Både de frivillige i 2. samtalerunde samt besøgslederne i 1. samtalerunde lægger i denne forbindelse vægt på, at det for besøgsvennerne er **behovet**, som afgør besøgets længde. En afgørende kvalitet ved besøgsvennerne (frem for den offentlige hjemmehjælp) er således, at besøgene er meget **fleksible med hensyn til besøgenes varighed**. Viser det sig fx. i løbet af et besøg, at besøgsmodtageren har behov for en mere grundig samtale om et personligt problem, vil det ofte være muligt for besøgsvennen (og denne vil være indstillet på) at forlænge besøget.

»Her synes jeg også, det er vigtigt, at vi altså har mulighed for at bruge den tid, det nu engang tager at få noget talt igennem«. (Frivillig i DSM, 10/5-1996)

Fleksibiliteten ses således dels som afledt af besøgstjenestens rigelige »tidsressource«, dels ser deltagerne også den meget decentrale organisering i besøgstjenesterne som en vigtig forudsætning for den kvalitet, der ligger i stor fleksibilitet. Der er ingen detaljeret centralt defineret målsætning og heller ikke stramme centralt udstukne retningslinier for, hvad den enkelte besøgsven må og ikke må – skal og ikke skal. På denne led mener DSM, at besøgstjenesterne bedre er i stand til at indrette deres måde at arbejde på efter lokale behov og efter den enkelte besøgsmodtagers behov.

»(...) Nej, det flotte ved det her det er netop, at den besøgstjeneste Hanne står for, den kan i virkeligheden være vidt forskellig fra Dorthes – fordi det er lokalt, og man finder ud af der, hvad behovene de er (...) og det oplever jeg i hvert fald ikke, at det offentlige kan«. (DSM, 25/4-1996)

Anvendelsen af **frivillig arbejdskraft** fremhæves desuden som en helt central kvalitet ved besøgstjenestens arbejde. På linie med de øvrige organisationer i denne undersøgelse finder DSM, at frivilligheden gør det muligt at opnå et **særligt tillidsforhold** til brugerne (besøgsmodtagerne), idet besøgsmodtageren dels ved, at der ikke er tale om en ansat i det offentlige system (frygt for videregivelse af følsomme oplysninger), dels at der er tale om en person, som med garanti »ikke gør det for pengenes skyld«. De frivillige i 2. samtalerunde lægger ligeledes vægt på, at der ikke er tale om nogen »medlidenhedsgerning« eller nogen opofrelse »for de stakkels ensomme«.

»Vi går da også på besøg for vores egen skyld. Det er altså ikke nogen tung pligt det her«. (Frivillig i DSM, 10/5-1996)

Det generelle indtryk fra samtalerunden med nogle af DSM's besøgsvenner er da også, at det langt fra udelukkende var de altruistiske motiver (at hjælpe mennesker i nød), som er baggrunden for indsatsen. Samtlige besøgsvenner i denne samtalerunde var pensionister, og motiver som fx. »at holde sig i gang« og »at have noget med mennesker at gøre« osv. spillede tilsyneladende også en vigtig rolle. Besøgsvennerne ser imidlertid en meget snæver sammenhæng mellem disse »egennyttige« motiver og den altruistisk begrundede ambition om at yde en god indsats for besøgsmodtagerne. Det ses således som en meget vigtig betingelse for »den gode indsats«, at besøgsvennen selv finder en tilfredsstillelse ved at gå på besøg.

»Jeg har jo altid lavet sådan noget arbejde her (...) det er så naturlig en del af mit liv, at jeg ikke tænker så meget over, hvorfor jeg gør det«. (Frivillig i DSM, 10/5-1996)

Et andet element, som DSM mener, også karakteriserer kvaliteten ved besøgstjenesten frem for den omsorg, besøgsmodtageren modtager fra det offentlige, er **potentialet for en større kontinuitet** i de enkelte besøgsforhold. DSM mener således, at besøgsmodtagerne oplever hyppig udskiftning i de hjemmehjælpere, der kommer hos dem. DSM mener ikke, at dette i nær samme omfang gør sig gældende med besøgsvennerne. Det typiske billede er ifølge DSM, at besøgsforholdene varer i årevis. I mange tilfælde betyder dette, at det er den ene af parternes (oftest besøgsmodtageren, hvis gennemsnitsalder skønsmæssigt er høj) død, der betyder enden på forholdet. Dette indtryk bekræftes af i 2. samtalerunde med nogle frivillige (besøgsvenner) i DSM's besøgstjeneste. Samtlige deltagere i denne 2. samtalerunde havde besøgsforhold, som havde varet mindst 2 år. De frivillige giver i denne forbindelse ligeledes udtryk for, at det er normalt, at besøgsvennen »følger med« sin besøgsmodtager, hvis denne er nødt til at flytte.

»Den ene af mine besøgsmodtagere kom for noget tid siden på plejehjem (...) og selvom det er lidt langt væk, har vi da fundet ud af, at jeg stadig kan komme på besøg (...) jeg bliver altså altid utroligt godt modtaget der – de (de ansatte på plejehjemmet, red.) er også glade for, at jeg kommer«. (Frivillig i DSM, 10/5-1996)

Ud over denne kontinuitet – eller man kunne sige trofasthed – mener DSM desuden, at det er meget væsentligt for kvaliteten af den enkelte besøgsvenns arbejde, at denne er i stand til **altid at holde de aftaler** (om næste besøg mv.), som indgås med besøgsmodtageren. Hvis en besøgs-ven fx. bliver forhindret til det næste besøg, er det meget vigtigt, at der ringes afbud.

De centrale kvaliteter ved DSM's besøgstjeneste kan opsummeres således:

- At der er et stort behov for besøgsvenner.

- At besøgsmodtagerens behov er i centrum.
- At visitationen lykkes - den rigtige sammensætning.
- At besøgsmodtagerne hjælpes til at fokusere på det positive.
- At besøgsvennerne (de frivillige) oplever en personlig udvikling.
- At besøgsvennerne har god tid til besøgene.
- At besøgstjenesterne er fleksible (ingen stive regler, mv.)
- At besøgsvennerne (i kraft af deres frivillighed) kan opnå et bedre tillidsforhold til besøgsmodtageren (end det offentlige).
- At besøgsvennerne er »trofaste«.

5.3 Kvalitetssikring

DSM's besøgstjenester er, som allerede nævnt, meget decentralt organiseret. Bl.a. på denne baggrund er der meget få fælles retningslinjer eller regler for, hvorledes de enkelte besøgstjenester skal organiseres. Indtrykket fra 1. samtalerunde er da også, at der er meget stor forskel på, hvorledes besøgstjenesten er organiseret og på, hvorledes lederen ser sin rolle i forhold til besøgsven og besøgsmodtager. Mange af disse forskelle udspringer efter alt at dømme af den geografiske placering – altså hvorvidt der er tale om et såkaldt ressourcestærkt eller svagt område.

Som nævnt indledningsvist har DSM centralt en konsulenttjeneste (med en fuldtidsansat), som udelukkende beskæftiger sig med besøgstjenester. Denne konsulenttjeneste yder støtte og vejledning til de lokale besøgstjenester i forbindelse med en række forskellige spørgsmål. Gennem denne konsulenttjeneste foregår der således en slags erfaringsopsamling og en videregivelse af disse erfaringer. I denne forstand udgør DSM's centrale konsulenttjeneste en tværgående (mellem de lokale besøgstjenester) kvalitetssikring.

Trods den relativt store variation er der blandt deltagerne enighed omkring en række forskellige procedurer (eller tommelfingerregler), som de fleste besøgstjenester søger at følge i deres daglige arbejde.

Som nævnt ovenfor er en af de meget væsentlige forudsætninger, som DSM fremhæver for kvaliteten i besøgstjenesten, en **vellykket visitation** (besøgsven til besøgsmodtager). Samtlige deltagere gav udtryk for, at det for at sikre en vellykket visitation er meget vigtigt, at besøgslederen foretager en grundig forundersøgelse af både nye besøgsmodtagere og besøgsvenner. Besøgstjenestelederne gennemfører på denne baggrund grundige samtaler med dem, som henvender sig med ønsket om at blive besøgsven. Som tidligere beskrevet finder nogle af deltagerne, at det at antage en ny frivillig i nogle tilfælde ses som en forebyggende indsats mod ensomhed. Det indebærer imidlertid ikke, at DSM's besøgstjenester er ukritiske med, hvem de antager som frivillige besøgsvenner. Blandt alle deltagerne er der enighed om, at hvervet som besøgsven **kræver en vis portion »robusthed«** og at det er nødvendigt at gennemføre en **grundig ansættelsessamtale**, før en ny besøgsven antages.

»Jeg starter altid med at have folk til et længere interview, hvor vi snakker om løst og fast, og hvis det viser sig, at i løbet af 5 minutter, så løber bægeret over med problemer.(...) men det er nok zikke en, jeg lader blive besøgsven – jeg har afvist mindst 2/3 af de henvendelser, jeg har fået – og er ret skrap«. (DSM, 25/4-1996)

I forbindelse med denne første samtale giver besøgslederen desuden en **orientering om, hvilke regler** der eksisterer for arbejdet som besøgsven. Det indskræpes således fx., at alle besøgsvenner har tavshedspligt, og at der ikke skal udføres nogen form for husligt arbejde.

Besøgsvennerne i 2. samtalerunde har et lignende syn på, hvilke kvalifikationer en besøgsven bør have. De fremhæver ligeledes en række forskellige og meget personlige egenskaber som fx. et stort menneskeligt overskud, evne til at lytte og ikke dominere en samtale, vise respekt og trofasthed.

Besøgslederne har ikke noget præcist formuleret grundlag, som de vurderer nye besøgsvenner på baggrund af. De fleste anfører deres erfaring som besøgsleder, intuition, samt en god viden om hvilke behov besøgsmodtagerne har som det væsentligste udgangspunkt for vurderingen af nye besøgsvenner. Ingen af besøgslederne synes, det er nogen rar beslutning at skulle afvise mennesker, som gerne vil være besøgsvenner. Der vil ofte være tale om sårbare mennesker, og et afslag fra besøgstjenesten kan betyde endnu et nederlag. Flere besøgstjenester har imidlertid mulighed for at **henvise ansøgere**, som ikke kan bruges i besøgstjenesten, **til andre typer frivilligt arbejde**. En del henviser således til forskellige genbrugsbutikker, sociale caféer mv.

Det er en fast regel (men tilsyneladende uskrevet), at **besøgslederen altid gennemfører et besøg hos en ny besøgsmodtager** forud for visiteringen af en besøgsven. Et sådant indledende besøg betragter DSM som den absolut væsentligste forudsætning for en vellykket visitation. Det er således ved denne lejlighed, at besøgslederen søger at danne sig et indtryk af den kommende besøgsmodtager. Lederen søger at spørge til særlige interesser, fortid mv., som kan bruges til en vurdering af, hvilken af besøgsvennerne der vil være egnet i hvert enkelt tilfælde. Herud over lægger lederen vægt på at give en grundig information om besøgstjenesten til de nye besøgsmodtagere.

»At man tager ud til de nye besøgsmodtagere, før man sender nogen derud. Så man ligesom finder ud af, hvordan er den person – hvem kan man bedst matche med de besøgsvenner, man har«. (DSM, 25/4-1996)

Et vigtigt element i den information, som besøgslederen giver til nye besøgsmodtagere, er, hvorledes besøgsmodtageren skal forholde sig i tilfælde af utilfredshed med besøgsvennen fra DSM. Hvis besøgsmodtageren ikke har lyst til selv at komme med sin kritik direkte over for besøgsvennen, kan den altid rettes direkte til besøgslederen.

»Jeg indskræper meget over for besøgsværterne, når jeg er oppe første gang, at hvis de ikke synes, de passer sammen – jeg kan jo også vælge forkert – så må de ringe tilbage om det, fordi de skal ikke have nogen ind i deres hjem, som de ikke bryder sig om«. (DSM, 25/4-1996)

Ud over disse forholdsregler i forbindelse med visitationen af nye besøgsmodtagere gennemfører nogle besøgstjenester desuden en efterfølgende **»kontrolopringning«**, hvor man spørger besøgsmodtageren om tilfredshed med besøgsforholdet. Denne opringning finder typisk sted efter 1 - 3 måneders besøg. Denne opfølgning foretages ikke i alle besøgstjenester, idet nogle finder, at en sådan kontrol ikke harmonerer med idealet om ligeværdigt samvær og med den ideelle målsætning om at skabe **»almindelige venskaber«**. En opringning fra besøgslederen vil virke institutionaliserende og som et utidigt forsøg på at overvåge besøgsforholdet.

Herudover gennemfører DSM – både centralt og lokalt – en række **kursusaktiviteter**, som har til formål at øge den frivilliges kapacitet som besøgsven. Disse kurser omhandler dels emner som den praktiske organisering af en besøgstjeneste og har, dels et mere vidensorienteret indhold omkring typiske problemer knyttet til besøgstjenesternes målgruppe.

Deltagelse i DSM's centrale introduktionskursus for nye besøgsvenner er i nogle tilfælde en betingelse for at blive besøgsven i de enkelte besøgstjenester.

»Betingelsen for at blive besøgsven hos os det er, at man tager det grundkursus som DSM udbyder – så de alle sammen starter med at have den samme basisviden«. (DSM, 25/4-1996)

Det er dog ikke alle DSM's besøgstjenester, som stiller et krav om kursusdeltagelse til sine besøgsvenner. Specielt i relation til den løbende efteruddannelse, som mange af kurserne tilbyder, er der blandt nogle besøgstjenester ikke noget krav om deltagelse. En deltager i samtalerunden begrundede dette med, at der i hendes besøgstjeneste er »nogle gamle rotter – og dem skal man altså ikke prøve at tvinge på noget kursus«. Denne type besøgsvenner har typisk været engageret i menighedsarbejdet igennem adskillige år, og besøgslederen mener ikke, at de ville have tid til deltagelse i kurser. I samtalerunden med nogle af DSM's besøgsvenner gav deltagerne ligeledes udtryk for, at det ikke var alle, som deltog i besøgstjenestens kurser og møder. Samtlige af deltagerne i samtalen deltog jævnlige, men de havde kendskab til flere (og meget aktive) besøgsvenner i området, som ikke ønskede at deltage i disse fælles aktiviteter. Det er generelt indstillingen i begge samtalerunder, at man ikke skal tvinge alle til at deltage i de fælles møder mv., hvis de ikke mener at have tid eller behov for at deltage.

»Mange af mine besøgsvenner er så engagerede og aktive i alle mulige sammenhænge, at de altså ikke har tid til – eller behov for – at blive holdt i hånden af besøgstjenesten«. (DSM, 25/4-1996)

Et element, som betones af DSM, er den meget store betydning, som den enkelte **besøgstjenesteleder** har for kvaliteten af arbejdet. Lederen udfylder samtlige af de vigtigste funktioner i besøgstjenesten: Visitation, arrangør af evt. kurser, løbende kontaktperson for både besøgsmodtagere og venner mv. Dette indebærer, at besøgslederen bliver det absolutte centrum for besøgstjenesten, og helt personlige kvalifikationer bliver derfor meget vigtige.

»Der hvor besøgstjenesten den fungerer, det er der hvor der er en førsteslasses kontaktperson (besøgsleder, red.)(...) der hvor der er en svag leder, der falder det fra hinanden«. (DSM, 25/4-1996)

I kraft af denne erkendelse har DSM også valgt at lægge meget stor vægt på **uddannelse og supervision til besøgstjenestelederne**. Supervision finder sted i flere sammenhænge. Dels afholder DSM centralt 2 årlige møder for besøgsledere, hvor vægten er lagt på uddannelse, erfaringsudveksling samt supervision. Som nævnt er en meget stor del af DSM's besøgstjenesteledere ansat som sognemedhjælpere, og disse mødes flere gange årligt i faglig sammenhæng. I disse sammenhænge er der ligeledes mulighed for supervision.

De frivillige har ligeledes mulighed for supervision. Dette sker dels direkte sammen med besøgslederen, der – alt efter behov – kan tage en samtale med den enkelte frivillige. Herudover fungerer diverse efteruddannelses tilbud (kurserne) ofte som en gruppesupervision for de frivillige. I forbindelse med kurserne er der således ofte – foruden det rent faglige indhold – mulighed for at

diskutere mere almindelige problemstillinger, som de frivillige møder i deres dagligdag som besøgsvenner.

Endelig er der nogle af deltagerne i 1. samtalerunde, som mener, at de ligeledes foretager en slags kvalitetssikring ved at **afgrænse** sig fra at give besøg til »de allermest tunge«. De mener i denne forbindelse, at der er grænser for, hvor store psykiske og sociale problemer en besøgsven er i stand til at tackle. En enkelt deltager udtrykte i den anledning, at deres besøgstjeneste mundtligt havde meddelt kommunen, at de ikke ønskede at få henvist svært psykisk syge. Ved at foretage en sådan afgrænsning mener de, at kvaliteten sikres; dels fordi den psykisk syge er bedre tjent med en professionel behandling, dels fordi sådanne meget vanskelige besøgsforhold vil være en meget hård belastning for besøgsvennen.

Kvalitetssikringen i DSM's besøgstjenester kan opsummeres således:

- Krav om »robuste« besøgsvenner.
- Grundige og kritiske ansættelsessamtaler.
- Tavshedspligt for besøgsvennerne.
- Forudgående visitationsbesøg hos nye besøgsmodtagere.
- Kontrolopringninger.
- Diverse kurser
- Supervision for ledere og besøgsvenner.
- Afgrænsning af brugergruppe.

5.4 Evaluering

Der er ikke nogen principiel modstand mod evaluering af besøgstjenesternes arbejde i DSM. Blandt deltagerne i både 1. og 2. samtalerunde er der dog en vis usikkerhed om, hvad en sådan evaluering/vurdering skal omhandle, og hvordan den skal gennemføres.

Der er delte meninger om, hvorvidt det ville være muligt at gennemføre en evaluering, hvor besøgsmodtagerne inddrages direkte. På den ene side mener nogle, at den eneste måde at få et »sandt billede« af kvaliteten i besøgstjenesternes arbejde på er ved at spørge besøgsmodtagerne. Omvendt peger flere deltagere på, at der ligger en række meget kritiske elementer i en sådan direkte bruger-vurdering. Disse forbehold kan kort skitseres således:

- Besøgsforholdene er ofte **meget intime** for den enkelte besøgsmodtager, hvilket gør det vanskeligt – og etisk betænkeligt – at spørge til kvaliteten af forholdet. Hvis en besøgsmodtager har noget at udsætte på besøgsforholdet, vil der ofte være tale om meget personlige forhold, som det er vanskeligt at lave nogen objektiv vurdering på baggrund af.
- Besøgsmodtagerne vil oftest være **tilbageholdende med at komme med kritik**, idet de kan frygte at miste »retten« til en besøgsven, hvis de er for kritiske. Deltagerne mener at dette i særlig grad gælder i forhold til frivillige aktiviteter. Brugere af offentlige tilbud er i nogen grad beskyttet af at de har en mere formel ret til ydelsen.
- At lave direkte bruger-vurderinger kan medvirke til at **klient- liggøre besøgsmodtageren** og dermed også give besøgstjenesten et uhensigtsmæssigt institutionelt skær.
- Endelig, at det er praktisk umuligt at måle kvaliteten af menneskelige relationer. Som en deltager i 1. samtalerunde udtrykte det:

»Det er jo det, der er så vanskeligt, altså at måle det umålelige - eller man kunne sige: Hvordan vil du måle venskab?«. (DSM, 25/4-1996)

På denne baggrund synes det åbenlyst, at DSM finder det **særdeles vanskeligt at vurdere direkte på besøgstjenestens »produkt«** – det enkelte besøgsforhold.

Derimod er der en generelt **positiv stemning over for mere struktur- og procesorienterede vurderinger**, hvor fokus fx. i stedet er lagt på, hvilken rolle besøgstjenesten, som en samlet aktivitet, spiller i det enkelte lokalområde, eller på, hvilke regler og faste procedurer den enkelte besøgstjeneste har fastlagt, og i hvilket omfang de følges.

Der er generelt ingen betænkeligheder ved at inddrage kommunens eller forskellige offentlige institutioners (med tilbud til samme målgruppe som besøgstjenesternes) synspunkter/vurderinger af besøgstjenestens arbejde. Deltagerne nærer snarere et ønske om et bedre og tættere samarbejde med det offentlige, idet dette ville kunne lede til en bedre koordination mellem besøgstjeneste og det offentlige.

»Vi kan jo sagtens arbejde tæt sammen med det offentlige, men når vi så når til at så mener de sådan, og jeg mener sådan, så er det jo bare det; men derfor kan vi jo godt have et tæt samarbejde – Men det er jo noget med ikke at komme i lommen på dem selvfølgelig«. (DSM, 25/4-1996)

Deltagerne finder det imidlertid vigtigt, at besøgstjenesterne forud for et sådan samarbejde, gør sig nogle grundige overvejelser om egne mål og principper. Forud for et samarbejde med kommunen er det således vigtigt, at besøgstjenesten »ved, hvad man vil« eller hvad man vil have ud af samarbejdet. I denne forbindelse ses evalueringer/vurderinger af besøgstjenesterne helt overordnet som et potentiale for at klargøre målene med arbejdet og som en mulighed for mere præcist at afgrænse, hvilke opgaver besøgstjenesten kan og vil varetage.

6. Dansk Røde Kors (DRK): Besøgstjenester

Dansk Røde Kors blev stiftet i 1876 og har i dag 68.744 medlemmer. Der findes 242 lokalafdelinger, og ca. 85 pct. af DRK's samlede indtægter er offentlige tilskud (Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde m.fl., 1994). DRK har både aktiviteter i Danmark og udfører internationalt hjælpe- og udviklingsarbejde (se fodnote 22). I Danmark har DRK følgende sociale aktiviteter: Besøgstjeneste, telefonkæder, institutionsdrift, oplysning, undervisning, indsamlinger, genbrugsbutikker, gå-med-tjeneste, nørklegrupper, ferielejre, fængselsbesøgstjeneste og arbejde med asylansøgere, asylcentre, plejehjem, børnehaver og vuggestuer. Desuden har DRK kurser i førstehjælp, psykisk førstehjælp samt samaritergrupper.

Den centrale struktur

DRK's øverste forsamling er repræsentantskabet, som ved årlige møder vælger DRK's styrelse. Repræsentantskabet sammensættes af repræsentanter fra de lokale afdelinger (en afdeling – en repræsentant), og der er direkte valg til styrelsen på repræsentantskabsmødet. Styrelsen består af i alt 15 medlemmer, hvoraf der udpeges en præsident samt to vice-præsidenter (en national og en international).

Den lokale struktur

DRK er organisatorisk opdelt i lokalafdelinger, der hver har egen bestyrelse. Der er i hvert amt en amtskreds, hvori alle afdelinger i amtet er repræsenteret ved afdelingsformanden. Amtskredsens formål er at »befordre sammenhold og samarbejde mellem afdelinger indenfor amtskredsen«. Der er stor forskel på de enkelte lokalafdelinger m.h.t. aktiviteter, antal og typer frivillige, økonomiske ressourcer o.lign. Lokalafdelingerne har desuden – ligesom hos de øvrige organisationer – en relativt **udstrakt autonomi** i forhold til centralorganisationen og amtskredsen, idet de i vidt omfang selv kan bestemme deres aktiviteter:

»Afdelingerne bestemmer selv deres aktiviteter inden for handlingsplanens rammer og standardvedtægter, fastsat af repræsentantskabet. Standardvedtægterne indeholder regler for afdelingens ledelse, virksomhed og økonomi og for afdelingens forhold til amtskreds og styrelse og til landsforeningens administration (sekretariatet)«. (Dansk Røde Kors, 1995, s. 8, § 3, stk. 4)

Selvom lokalafdelingerne således formelt har en høj grad af selvbestemmelse, må det alligevel formodes, at afdelingernes valg af aktiviteter og måden, man arbejder på, i nogen grad er påvirket fra centralt hold. Der findes udførlige vejledninger og råd til alle forhold omkring en besøgstjeneste: Bl.a. besøgslederens arbejdsopgaver og kontaktflade; køreplan for oprettelse/udbygning af besøgstjeneste; forslag til formuleringer af forskellige typer breve; overvejelser om, hvem der kan være besøgsven; besøgstjenestens økonomi osv. Disse råd og vejledninger er grundigt beskrevet i »Håndbog for besøgsledere« (Dansk Røde Kors, 1994), der er udarbejdet af »Arbejdsgruppen for det sociale arbejde under Nationalt Udvalg«.

Besøgstjenesten

Dansk Røde Kors' besøgstjenester indgår som en af flere aktiviteter under lokalafdelingerne, hvilket betyder, at besøgslederen udfører sit arbejde under ansvar over for afdelingens bestyrelse. Næsten samtlige 250 afdelinger har en besøgstjeneste, og der er ca. 7.000 Røde Kors-besøgsvenner i hele Danmark.

6.1 Centrale værdier og målsætninger

Det grundlæggende princip for samtlige Røde Kors' aktiviteter er **medmenneskelighed**, og dette definerer således også principperne for besøgstjenestens arbejde. Om det sociale arbejde generelt formuleres det:

»Det bærende element i det sociale arbejde er at afhjælpe ensomheden«. (Dansk Røde Kors, 1994, s. 3)

Andetsteds formuleres det om formålet med besøgstjenesten og det øvrige sociale arbejde:

»Det er Dansk Røde Kors' opgave at hjælpe og styrke det enkelte menneske, så det bedre kan håndtere sine egne og andres problemer og kriser«. (Dansk Røde Kors, 1994b, s. 8).

Der er således tale om en målsætning om »**hjælp til selvhjælp**«, når man ønsker at styrke menneskers evne til selv at løse egne problemer. I denne sammenhæng er det endvidere en målsætning at **forebygge** sociale problemer og menneskelige kriser.

En anden grundlæggende målsætning, som ligeledes optræder hos KSA og KK, er **fleksibilitet** i forhold til at identificere nye behov og kunne reagere hurtigt herpå:

».. at styrke det hidtidige arbejde, herunder det sociale arbejde og være parat til at imødekomme de nye behov, som samfundsudviklingen fremkalder«. (Dansk Røde Kors, 1994b, s. 9)

For Dansk Røde Kors' besøgstjeneste er det endvidere karakteristisk, at man i vidt omfang definerer sig i forhold til det offentlige - såvel hvad angår målsætninger på et overordnet som på et mere konkret niveau. En overordnet målsætning for DRK's besøgstjeneste er således **»at udfylde et tomrum«**, som det offentlige ikke tager sig af«, »at give noget unikt, som det offentlige ikke kan give« – d.v.s. kærlighed, omsorg, tryghed, nærhed etc. En af deltagerne i samtalerunden formulerer forskellen mellem besøgstjenesten og det offentlige således:

»Det offentlige har en distance som professionelle, der gør, at de ikke kan nå ind til deres (besøgsmodtagernes, red.) egentlige menneskelige behov«. (DRK, 21/4-1996)

Dog har Røde Kors i kraft af sin målsætning om **neutralitet** ikke egentlige, formulerede socialpolitiske målsætninger. Således har organisationen **i princippet** ingen socialpolitiske holdninger, hvorfor fx ledere af besøgstjenesten ikke må arbejde politisk i organisationens regi. Dog er der blandt lederne af besøgstjenester enighed om, at man reelt arbejder socialpolitisk ved at **synliggøre** sociale behov og kritisere det offentlige, når det svigter:

»Der ligger en begrænsning på det frivillige arbejde, når vi snakker påvirkning af socialpolitikken, fordi der jo i Dansk Røde Kors' principper ligger noget om neutralitet. Man må ikke gå ind og arbejde politisk i virkeligheden, men derfor kan man selvfølgelig godt påvirke socialpolitikken, det er klart. Og det gør vi jo osse ved overhovedet at påvise, at der er et behov«. (DRK, 21/4-1996)

Således er de fundamentale værdier og overordnede målsætninger for Dansk Røde Kors' sociale arbejde i høj grad sammenlignelige med, hvad vi har set i de kirkelige organisationer – DSM, KFUM's sociale arbejde og Kirkens Korshær. Det handler grundlæggende om medmenneskelighed og herudfra springer principperne for de konkrete aktiviteter. Det er muligt at opsummere følgende mere **konkrete mål** for DRK's besøgstjeneste. Det drejer sig om:

- At give mennesker i nød et forøget indhold i tilværelsen, højere livskvalitet, forøget selvtillid osv.
- At udvikle gensidighed ved at besøgsforhold bliver til venskab.
- At møde besøgsmodtageren på dennes egne præmisser.
- At arbejde ud fra fordomsfrihed og ligeværdighed mellem mennesker.
- At skabe tillid og tryghed i forhold til besøgsmodtageren
- At skabe netværk, »støtte op omkring de lokale netværk«.
- At mennesker engageres ved at blive frivillige.
- At forebygge sociale problemer og ensomhed.
- At synliggøre det sociale arbejde i besøgstjenesten.

»Ofte er jeg ude for, at en besøgsmodtager siger: 'Jeg vil ikke have en besøgsven, men jeg vil gerne have én, der kommer og besøger mig'«. (DRK, 21/4-1996)

Den helt grundlæggende målsætning i besøgstjenesten er naturligt nok at **skabe gode besøgsforhold**; at sætte 2 sammen, »der matcher«/»kan godt sammen«. På denne måde er det et

mål, at forholdet mellem besøgsven og besøgsmodtager udvikler sig til et regulært venskab – gerne således, at relationen kommer helt ud af besøgstjenestens regi.

»Man skal lade være med at tænke: Det er en besøgsven og en besøgsmodtager. For hvis det fungerer ordentligt, så når man er kommet dér et stykke tid, så er det ligegyldigt, hvor vi kender hinanden fra, for nu er vi venner«. (DRK, 21/4-1996)

Som det fremgår af ovenstående er der en målsætning om at »myndiggøre« og **øge menneskers selvværd**, således at de bliver i stand til at hjælpe sig selv og andre; altså en slags »hjælp til selvhjælp«.

Men arbejdet i besøgstjenesten opfattes ikke udelukkende som et giver/modtager-forhold med besøgsvennen som den givende og besøgsmodtageren som den modtagende. Tværtimod ses det som en vigtig målsætning at udvikle en **gensidighed** imellem besøgsven og besøgsmodtager, hvor begge parter får noget ud af forholdet. Man kan tale om gensidighed, når besøgsvennen også føler, han/hun får noget ud af besøgene. Når besøgsvennen oplever at give besøgsmodtageren et livsindhold, giver dette et ansvar, som bibringer besøgsvennen en glæde, en forøget livskvalitet. Denne målsætning om gensidighed er en helt central værdi i besøgstjenestens arbejde.

Tæt knyttet til værdien om gensidighed er målsætningen om at møde besøgsmodtageren med **fordsomfrihed**; at arbejde ud fra en værdi om **ligeværdighed** mellem mennesker – besøgsven og besøgsmodtager:

»Jeg spurgte ham (besøgsmodtageren; red.), hvorfor han egentlig ville vaskes, og hvorfor han ville ha' gjort hovedrengøring, og så sagde han: ' Du er den eneste, der er kommet hos mig, som ikke har rynket på næsen eller holdt sig for næsen, når du er kommet ned til mig, men du har talt med mig som et ligeværdigt menneske. (..) I stedet for at sige: 'Det kan vi, eller det kan vi ikke', synes jeg, vi skal sige: Vi kan prøve, indtil det modsatte er bevist«. (DRK, 21/4-1996)

Dette kan også formuleres som en målsætning om at **»møde besøgsmodtageren på dennes præmisser«**, at tage udgangspunkt i individuelle behov og ønsker. Lederne af besøgstjenester og de frivillige understreger vigtigheden af, at man som besøgsven er fleksibel og i stand til at gå ind på forskellige besøgsmodtageres præmisser. Der er således forskel på opgaven afhængigt af, hvorvidt besøgsmodtagerne er mennesker med ressourcer til at komme videre, eller det er såkaldt »terminale«, hvor opgaven fx kunne være at medvirke til, at vedkommende får en værdig afslutning på livet.

Yderligere er det en målsætning at opbygge et **tillidsforhold** mellem besøgsven og besøgsmodtager. Dette betyder bl.a., at besøgsmodtagere **på ingen måde registreres** (se fodnote 23), ligesom det er vigtigt, at besøgsvennen har tavshedspligt og ikke går for hurtigt frem eller går for tæt på i forhold til besøgsmodtagerens personlige forhold. Dette er forhold, som især de frivillige besøgsvenner lagde stor vægt på:

»Hvis jeg skulle fortælle dig, hvordan du skal være som besøgsven, så ville jeg sige, at du skal gå langsomt frem, fornemme på din besøgsmodtager, hvor langt du kan gå, på den måde forsigtigt opbygge en tillid. Det er vigtigt ikke at trænge sig på. (..) Og så ved de jo, at vi kommer jo ikke fra kommunen«. (Frivillig i DRK, 8/5-1996)

Der eksisterer desuden en målsætning om at skabe **netværk**, selvom denne målsætning ikke synes at dominere besøgstjenesternes arbejde i større omfang. Lederne af besøgstjenester ser ganske enkelt besøgstjenesten som et netværk i sig selv: »Besøgstjenesten er et netværk, punktum.« Besøgstjenestens funktion som socialt integrerende tillægges en **forebyggende** effekt i forhold til menneskers sociale situation:

»Målet med denne del af afdelingernes frivillige arbejde (det sociale arbejde, red.) er at organisere et netværk, der giver alle de involverede mere liv og varme i en ellers isoleret og ensom tilværelse. Det er samtidig en forebyggende aktivitet, der reducerer deres sårbarhed«. (Dansk Røde Kors, 1994b, s. 10)

Endelig er en målsætning for besøgstjenesten, at mennesker kan **engageres** ved at blive besøgsvenner. At de engageres betyder i denne forbindelse både, at besøgsvenner selv får et forøget livsindhold, men også at de får en større indsigt i eksisterende sociale problemer. På denne måde ses selve det at udføre socialt arbejde som en synliggørelse af såvel de sociale problemer som besøgstjenestens sociale indsats.

6.2 Kvalitet og kvalitetssikring

DRK's besøgstjenester gør sig en række overvejelser over, hvad der er kvalitet og hvordan kvaliteten sikres.

Der eksisterer et formelt **regelsæt**, som alle frivillige besøgsvenner i Røde Kors regi skal følge. Det drejer sig bl.a. om tavshedspligt, trofasthed, ikke at udveksle gaver, ikke at udøve religiøs eller politisk agitation og lignende. Desuden er det som nævnt et princip, at besøgstjenesten ikke bygger på medlidenhed, men på ligeværdighed og fordomsfrihed. Nystartede frivillige informeres om disse regler, ligesom der eksisterer en temmelig udførlig håndbog for besøgsledere udarbejdet i regi af Dansk Røde Kors' landsforening (se fodnote 24).

Foruden den **seleksion** der sker i fht. at sætte besøgsvenner og besøgsmodtagere sammen, sker der en udvælgelse og bedømmelse af mennesker, der er interesserede i at blive frivillige besøgsvenner. Vurderingen af en potentiel besøgsven foretages af besøgslederen gennem en personlig samtale. Der sker det undertiden, at en besøgsleder er nødt til at afvise en person, der ønsker at blive besøgsven, fordi besøgslederen skønner, at vedkommende ikke har nok personligt overskud til at klare arbejdet. »Det er vigtigt, at besøgsvennen selv har det godt for at kunne give.« Mennesker, der fx. er i behandling for alkohol eller psykiske problemer kan henvises til andre frivillige opgaver, bl.a. i Røde Kors' genbrugsbutikker eller til selv-hjælpsgrupper. Endvidere sker det sommetider, at besøgslederen foreslår, at et menneske, der ønsker at blive besøgsven, i stedet bliver besøgsmodtager.

»Det, der også er meget vigtigt i fht. besøgsvenner, er, at man ikke kommer af medlidenhed. Der er altså mange, der siger: 'Jeg vil gerne være noget for et andet menneske.' Men jeg siger: 'Hvad har du selv behov for? Det er dit behov, der kommer først, og så kan du give. Er dit behov dækket, så kan du give, ikke før. Det er vigtigt, at besøgsvennerne selv har det godt«. (DRK, 21/4-1996)

Således mener besøgslederne, at de har en ret præcis idé om, hvem der kan bruges til hvilke opgaver. Det skal her bemærkes, at der ikke eksisterer nogen »checkliste« for, hvilke kvalifikationer den frivillige besøgsven skal besidde. Derimod foretager besøgslederen vurderingen af potentielle

besøgsvener på baggrund af besøgsledernes erfaring, intuition osv. Der ligger således i dette spørgsmål – som i andre – et betydeligt skøn hos de enkelte besøgsledere (se fodnote 25).

»Når jeg møder en ny besøgsven, tror jeg, at jeg vil køre meget på rygraden. Jeg synes en gang imellem, at man kan se på mennesker, hvad de indeholder næsten inden man kommer indenfor. (...) Men det er svært at sige det, hvis der er et menneske, man ikke kan bruge. Jeg er jo så heldig, at der er genbrugsbutikker nede hos os, og vi har jo også vores nørklere, så hvis ikke jeg umiddelbart kan sende ham ud som besøgsven, kan det godt være, at jeg ville prøve ham af, fx. ved at han hjælper med at købe indovre i Rødovre Centeret eller ved at sende ham ned i Genbruget og spørge, om der er nogle ting, han kan bruges til eller kunne tænke sig, eller, hvis det var en dame, at hun kunne gå ned til nørklerne og snakke lidt dernede«. (DRK, 21/4-1996)

Der eksisterer tilbud om **videreuddannelse** af besøgsvenner i de fleste besøgstjenester. Det kan både være kurser i fx. førstehjælp eller kommunikation, hvor man trækker på Røde Kors' egen ekspertise – bl.a. læger og socialrådgivere. Eller det kan være oplæg fra socialforvaltningen, hjemmehjælpere og lignende. Det er dog forskelligt, i hvor stort omfang kurser anvendes i de forskellige besøgstjenester, ligesom der er delte meninger om, hvor brugbare kurser er. Mange frivillige er meget aktive mennesker, som »slet ikke har tid til at gå på kurser«. Desuden fremgår det, at de frivillige i flere besøgstjenester er »nogle erfarne rotter, der ikke skal have nogen til at fortælle dem, hvordan de skal gøre«. Kurser anvendes altså i flere besøgstjenester, mens de andre steder stort set ikke bruges.

Desuden ses det som en kvalitet, såfremt gruppen af besøgsvenner er **bredt sammensat aldersmæssigt**. Derfor er det vigtigt at udvikle besøgstjenesten således, at den appellerer til alle aldersgrupper. Dog er det vigtigste, at besøgsvennerne kommer af **lyst**, »at det er frivilligheden, der driver værket.« Det tillægges en stor værdi, at besøgsvennen kommer af frivillighed, frem for professionelle behandlere der udfører et stykke lønnet arbejde.

»En betalt ven er jo ikke nogen rigtig ven. Jeg synes ikke, at det er nogen offentlig opgave at skaffe venner til folk. Det kan jo heller aldrig blive ligeværdigt, hvis man ved, at hun sidder her og hyggesludrer med mig og er sød og rar, fordi taxameteret tæller derudaf, og hun får penge for at sidde og være sød ved mig«. (DRK, 21/4-1996)

Derfor er det ligeledes vigtigt, at der eksisterer et godt sammenhold mellem besøgsvennerne; at der er **»organisatorisk samling«**. Sammenholdet søges styrket gennem jævnlige møder, hvor besøgsvennerne kan mødes og diskutere fælles problemer. Herved sker der ligeledes en **erfaringsopsamling**, hvor besøgsvennerne kan lære af hinandens arbejdsmetoder, ligesom der sker en systematiseret erfaringsoverførsel fra gamle til nye besøgsvenner.

»Vi har et ugentligt onsdagsmøde, som er frivilligt. Det er et møde, hvor man forsøger at diskutere nogle af de problemstillinger, som man jo står i, når man lige pludselig bliver anklaget for at have taget kassen eller have gjort et eller andet andet. De der meget svære situationer, som besøgsvenner står i mange gange, som kan være svære at tackle alene, og man kan selvfølgelig altid ringe til besøgskoordinatoren, men det er en god anledning til også, kan man sige, at udvikle hinanden, så jeg ikke skal snakke med dem individuelt hver gang, så de får en fælles bevidsthed op at stå omkring, hvad man gør i sådan nogle situationer«. (DRK, 21/4-1996)

Det fremhæves i denne forbindelse, at besøgslederen spiller en vigtig rolle i fht. at styrke sammenholdet i besøgstjenesten og lægge et fagligt niveau, signalere et kvalitetsniveau bl.a. ved at arrangere kurser o. lign..

Kvaliteten i besøgstjenesten søges endvidere sikret ved **udvælgelsen af besøgsmodtagere**. Besøgslederne opererer med en slags »bundgrænse« for, hvor dårlige besøgsmodtagere må være:

»En grundregel, jeg mener, vi bruger, er ikke at sende besøgsvenner ud et sted, hvor man aldrig selv (besøgslederen; red.) ville komme«. (DRK, 21/4-1996)

Det er således normalt, at besøgslederen henviser personer med svære psykiske problemer eller alvorlige misbrugsproblemer til de offentlige behandlingstilbud. Igen varierer holdningen til dette spørgsmål blandt besøgslederne, hvorfor der kan være betydelige forskelle på, hvor grænsen sættes i de enkelte besøgstjenester.

»Jeg tænkte, hvordan var det nu, var der ikke noget med social-historien? Så jeg ringede til rådhuset og fik så endelig fat i hendes sagsbehandler og sagde, at så vidt jeg vidste, var det hende, der havde anvist os, og jeg måtte altså stå af. Og de måtte ikke tro, at hun var i vores varetægt, for det var mere, end vi kunne magte. Så der er altså nogle ting, vi skal sige nej til. (...) Jeg ville ikke risikere, at man på socialkontoret mente, at hun blev varetaget af Røde Kors«. (DRK, 21/4-1996)

Som det fremgår af ovenstående spiller **besøgslederen** en helt central rolle med henblik på at få besøgstjenesten til at fungere godt, og DRK fremhæver da også, at det er helt essentielt for en besøgstjeneste, at der er en god besøgsleder. Foruden de ovennævnte funktioner – at visitere besøgsvenner, at udvælge besøgsmodtagere, at arrangere eventuelle møder og kurser – er det også besøgslederens opgave at følge op på de etablerede besøgsforhold. Dette sker typisk ved, at besøgslederen ringer op til besøgsmodtageren efter et kortere stykke tid – 14 dage, 1 måned – og spørger, hvordan det går med besøgsvennen. Besøgslederen kan også gribe ind, hvis der opstår problemer i et besøgsforhold. Nogle besøgsledere ringer eller tager ud og besøger besøgsmodtagerne med faste intervaller – fx hvert halve år. Dog er der stor forskel på hyppighed og på hvilke procedurer, besøgslederne benytter sig af i de forskellige besøgstjenester.

Endelig er **samarbejdet** med andre organisationer, og især det offentlige, vigtigt for at lave en god besøgstjeneste. Ligesom besøgstjenesterne opfatter det som meget vigtigt, at de er i stand til at trække grænsen mellem, hvilke opgaver besøgstjenesten vil løse, og hvilke opgaver der er hjemmehjælpens, kan samarbejde med de offentlige instanser være stærkt medvirkende til at øge kvaliteten af besøgstjenestens arbejde.

»Jeg tror nok, at hjemmehjælperne er klar over, at vi kommer ikke og tager deres arbejde. Det er nok noget af det, vi pointerer mest – også over for besøgsmodtageren – at vi gør ikke rent, vi pudser ikke vinduer, vi gør ikke dét og dét, nemlig for ikke at træde en faggruppe over tærerne. (...) Vi skal have mere samarbejde med dem frem for at lave modpoler«. (DRK, 21/4-1996)

Samarbejdet med det offentlige kan bl.a. bestå i, at socialforvaltningen/hjemmehjælperne henviser mennesker til besøgstjenesten (besøgstjenesterne får typisk en stor del af besøgsmodtagerne henvist fra hjemmehjælperne, hospitaler m.v., men også dette varierer mellem de enkelte besøgstjenester). Desuden er kommunikation mellem besøgsvennerne og hjemmehjælpen væsentlig – fx. i tilfælde, hvor en besøgsmodtager hospitalsindlægges. God kommunikation mellem hjemmehjælpen eller

hospitalspersonale og besøgsvennen om ændringer i besøgsmodtagerens fysiske eller psykiske tilstand er vigtig for kvaliteten af besøgstjenestens arbejde.

Det kan her tilføjes, at tidligere tiders mere konfliktprægede relation mellem besøgstjenester og hjemmehjælpere nu synes afløst af et mere tillidsfuldt samarbejde. Dette, mener besøgslederne, skyldes nedskæringer i hjemmeplejen, hvor øget tidspres betyder, at den sociale del af et hjemmebesøg er blevet nedprioriteret. Besøgslederne i 1. samtalerunde mener således, at enhver indsats over for modtagerne af hjemmehjælp værdsættes af hjemmehjælperne snarere end at blive opfattet som konkurrence i den nuværende situation.

»Vi var til et møde med vores hjemmehjælpere, hvor hjemmehjælperen siger: 'I tager alt det sociale, og det er det, vi godt kan lide, men som vi ikke har tid til.' Og det, synes jeg, var helt fint, at hun meldte ud på en måde, for det er jo lige nøjagtigt det. Vi havde et problem en overgang, hvor hjemmehjælperne, ja, de så noget skævt til os, ikke? Men da vi havde haft det møde, så blev vi jo i og for sig klar over, at der var jo ikke nogen af mine besøgsvenner, der kom ud for at gøre rent...(.) Og det hjalp hjemmehjælperne at få at vide, at vi kom ikke hverken som kontrollanter eller for at overtage deres job. Men jeg kan da godt se det fra hjemmehjælperens side. Alt det hyggelige, det har de ikke tid til, men det kan vi sådan set ikke gøre for«. (DRK, 21/4-1996)

Røde Kors befinder sig tilsyneladende i en position i forhold til det offentlige, der ligner KFUM's sociale arbejde snarere end Kirkens Korshær. Man er interesseret i at samarbejde, men er på samme tid nervøs for at blive underkastet styring fra det offentlige. Dansk Røde Kors er bevidst om vigtigheden af at være i stand til at formulere organisationens profil for at **opretholde sin selvstændighed** i et samarbejde med det offentlige og andre organisationer:

»Der er fra alle parter et ønske om samarbejde og samtidig at sikre egen profil, men der er risiko for myndighedsstyring. Foreninger og myndigheder skal finde hinanden i et frugtbart samarbejde til fælles bedste, dvs. til fordel for dem, der har behov for organisationens støtte, og uden at det går ud over foreningernes særlige kendetegn«. (Dansk Røde Kors, 1995b, s. 13).

Vigtigheden af at indgå i et samarbejde med kommunen og andre relevante organisationer understreges, samtidig med at man frygter isomorfi og tab af profil i fht. offentligheden og brugerne:

»Det er også væsentligt, at samarbejdet med myndighederne ikke medfører, foreningerne begynder at efterligne disse, så folk ikke kan adskille frivilligt foreningsarbejde fra myndighedernes administrationer«. (Dansk Røde Kors, 1995b, s. 13).

Det fremhæves desuden som vigtigt for organisationen at have en **selvfinansiering**, således at midler fra stat og kommune ikke kommer til at afgøre, hvilke aktiviteter organisationen igangsætter.

På denne måde optræder der en **tvetydig** holdning til det offentlige i DRK's besøgstjenester: På den ene side mener besøgstjenesterne, at de udfører opgaver, som burde løses af det offentlige, men som ikke bliver det pga. dårlig opgaveløsning eller ressourcemangel hos det offentlige. Besøgstjenesterne mener, at det ikke er deres opgave at udføre praktisk arbejde som fx. rengøring, indkøb o.lign. På den anden side mener besøgstjenesterne, at der er opgaver, som det offentlige ikke kan eller skal løse – nemlig omsorgsarbejdet. Det er på denne baggrund en vigtig måde at sikre kvaliteten i besøgstjenesterne i DRK på at **trække grænser mellem den frivillige besøgstjeneste**

og de offentlige hjemmehjælpere i fht., hvilken type opgaver der skal løses. Det er vigtigt for DRK, at spørgsmålet om, hvilke opgaver man skal varetage, diskuteres kontinuerligt. Det fremhæves som vigtigt »at være i stand til at sige fra en gang imellem«, ellers er der en risiko for, at DRK bliver brugt som »skraldespand« af det offentlige.

»Der er virkelig politik i det her.(..) Det kan ikke nytte noget, at vi går ind og overtager opgaver, som folk ellers kunne få løn for. Det er noget, der bestandigt skal tages op. Det er svært at sige nej til besøgsmodtagere, men det er vigtigt, at vi er i stand til at melde fra«. (DRK, 21/4-1996)

Besøgslederne mener således, at besøgstjenestens opgave ikke er at træde til, når det offentlige svigter i fht. at løse praktiske opgaver, men snarere at spørge, hvorvidt besøgsmodtageren får de offentlige ydelser, som vedkommende er berettiget til – og på den måde virke som besøgsmodtagerens »advokat« i fht. det offentlige sociale system.

Opsummering af besøgstjenestens kvalitetsforståelse

Definitionen af, hvad der er kvalitet for besøgstjenesterne, foregår i meget stort omfang gennem sammenligninger med det offentlige. Kvaliteten er med andre ord i høj grad, at besøgstjenesten er i stand til at udføre opgaver, som det offentlige ikke kan løse, og gøre dette på måder, som det offentlige ikke gør eller kan gøre. De væsentligste kvaliteter kan i besøgstjenestens forståelse opsummeres som følger:

- At besøgstjenesten arbejder ud fra ligeværdighed, gensidighed og fordomsfrihed.
- At besøgsvennerne er frivillige, at de kommer af lyst.
- At besøgsvennen er i stand til at møde besøgsmodtageren på dennes præmisser,
- At besøgstjenesten kan udvise fleksibilitet i forhold til forskellige besøgsmodtagere.
- At besøgstjenesten arbejder uden det offentlige system af registrering, handleplaner o.lign., hvilket skaber tryghed og tillid i fht. besøgsmodtagerne.
- At besøgstjenesten kan virke som besøgsmodtagerens »advokat«, hjælpe besøgsmodtageren med eventuelle problemer i fht. offentlige myndigheder.

Besøgstjenestens midler til sikring af kvaliteten kan kort opsummeres således:

- Information om de formelle regler: Tavshedspligt, ingen gaver, trofasthed osv.
- Udvælgelse af såvel besøgsmodtagere som besøgsvenner gennem personlige samtaler.
- Uddannelse af besøgsvenner via kurser, supervision af besøgsledere.
- Erfaringsoverførsel mellem frivillige besøgsvenner.
- Besøgslederen følger op på nyetablerede besøgsforhold via besøg eller telefonisk.
- Samarbejde med offentlige instanser: Hjemmehjælpen, hospitaler, plejehjem osv.
- Grænsesætning mellem hvad der er offentlige og hvad der er besøgstjenestens opgaver.

6.3 Evaluering

Besøgslederne i DRK er ikke modstandere af evaluering per se, men de mener ikke, at evalueringer kan og bør baseres på tal. Der laves allerede forskellige former for evalueringer. Enkelte besøgsledere laver formaliserede årsberetninger, hvor der gøres status over, hvordan besøgstjenesten har fungeret i det forløbne år. Der evalueres også løbende på møder mellem besøgsvenner, hvor besøgslederen deltager. Ligeledes kan de tilbagemeldinger, som besøgslederen

modtager fra besøgsmodtagerne, betragtes som en form for evalueringer af besøgstjenestens arbejde. Ud over disse selvevalueringer, som nogle besøgsledere laver, kan der skelnes mellem 2 former for evaluering: Omdømmevurdering og brugervurdering.

Omdømmevurdering kunne være vurderinger af besøgstjenestens arbejde af:

- Den offentlige samarbejdspartner: Hjemmehjælpere, hospitalspersonale, plejehjemspersonale, sagsbehandlere og den kommunale socialforvaltning generelt.
- Pårørende: Familienmedlemmer og venner.
- Andre samarbejdspartnere: Organisationer, der arbejder på det samme område.

Både lederne af besøgstjenester og de frivillige, vi har talt med, er positivt indstillet over for sådanne omdømmevurderinger og så fx. socialforvaltningers og hospitalers vedvarende brug af besøgstjenesterne som en positiv omdømmevurdering, ligesom vedvarende kommunale tilskud (selvom de er små) betragtes som en form for positiv omdømmevurdering. Endvidere er der en positiv indstilling over for idéen om vurderinger fra pårørende.

»Det med hvordan man måler kvaliteten.. Hvis mine brugere – og det kan være mange, det kan være pårørende, personale på hospitaler og hos kommuner – hvis de synes, det er et godt stykke arbejde, så har jeg gjort det godt. (..) At vi bliver brugt, det er da en tilkendegivelse i fht. vores arbejde«. (DRK, 21/4-1996)

Brugervurderinger sker på sin vis allerede ifølge DRK, når besøgsmodtagere fortæller besøgsledere, hvad de synes om besøgsforholdet. Dog mener besøgslederne, at det kan være svært at få en oprigtig vurdering fra besøgsmodtagere, hvis det er besøgstjenesten der spørger. Dette skyldes dels at sådanne forhold er meget følsomme, dels at besøgsmodtagere kan frygte at miste besøgsvennen, hvis han/hun klager over besøgsforholdet.

Nogle af besøgslederne mener, at formaliserede brugerundersøgelser godt kan lade sig gøre, men at det bør være nogle udefrakommende, neutrale, der foretager dem. Interview vil være den relevante fremgangsmåde, da spørgeskemaer erfaringsmæssigt er yderst problematiske at forholde sig til for ældre og handicappede mennesker. Et andet problem, besøgslederne peger på i denne forbindelse, er, at besøgsmodtagere øjensynligt vil føle sig registreret, hvis de stilles over for et krav om at udfylde et skema, og det ikke at registrere er som nævnt et af besøgstjenestens helt centrale principper.

»Det ville ikke være en god idé med et spørgeskema, for jeg tror, at hvis man sendte sådan et skema ud, så ville de (besøgsmodtagerne, red.) føle sig registreret, og det er jo noget af det værste, vi kan bede mennesker om i dag, det er, at de skal registreres, for de er registreret nok steder«. (DRK, 21/4-1996)

Selvom der ikke er en afvisende holdning over for det at evaluere, mener besøgslederne ikke, at det er muligt eller ønskværdigt at opstille faste procedurer, som skal gælde i alle besøgstjenester. Dette skyldes, at besøgstjenesterne og de lokalafdelinger, som de er tilknyttet, er meget forskellige. Der bør være en vis fleksibilitet og plads til, at »tingene kan gro nedefra«, og til at det frivillige engagement kan opretholdes.

Det samme gør sig gældende i fht. idéen om at udarbejde en deklaration for besøgstjenesten med præcisering af, hvad besøgstjenesten kan og vil og omvendt. Også på dette spørgsmål mener besøgslederne, at det er vanskeligt at lave en fælles deklaration pga. de enkelte besøgstjenesters forskellighed.

»Det er nok svært at lave en deklaration, der kan gælde for hele landet, fordi så mener én besøgsleder en ting, og så har en anden en lidt anden holdning, fx. på spørgsmålet om, hvor tunge besøgsmodtagerne må være. (...) Der er lige så mange meninger om, hvor langt Røde Kors' besøgstjenester må strække sig, som der er besøgsledere«. (DRK, 21/4-1996)

7. Litteratur

Anker, J. (1995)

De frivillige sociale organisationer. København: Socialforskningsinstituttet, rapport 95:12.

Bild, T. (1989)

Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft, i: Klausen, K. K.: Stat og marked.

Brunsson, N. & Olsen, J.P. (red) (1990)

Makten att reformera, Stockholm: Carlson bokförlag.

Dansk Røde Kors (1995b)

Principprogrammet for det nationale arbejde, Dansk Røde Kors.

Dansk Røde Kors (1994b)

Handlingsplan for 1995-97, Dansk Røde Kors.

Dansk Røde Kors (1994)

Besøgslederen – Håndbog for besøgsledere. Arbejdsgruppen for det sociale arbejde under Nationalt Udvalg, Dansk Røde Kors.

Dansk Røde Kors (1995)

Love og vedtægter, Dansk Røde Kors.

Foss Hansen (1992)

Organisatorisk effektivitet, i Beck-Jørgensen, T. & Melander, P. (red.) (1992) *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Gheradi, S. (1995)

When will he say: Today the Plates are soft. Harwood Academic Publishers.

Hirshman, A.O. (1970)

Exit, Voice, and loyalty, Cambridge: Harvard University Press.

Jeppesen, K. J. & Høeg, D. (1987)

Private hjælpeorganisationer – på det sociale område. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 160.

KFUM's sociale arbejde (1995)

Café-håndbog, KFUM's sociale arbejde.

**Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde &
Center for frivilligt socialt arbejde (1994)**

Social Vejviser. Frivillige organisationer på det Sociale og Sundhedsmæssige område (3.udg.)
Odense.

Launsøe, L. & Rieber, O. (1987)

Forskning om og med mennesker. København: Arnold Busck.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977)

Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremoni i Meyer & Scott (1983)
Organizational Environments, Sage Publications.

Udvalget om frivilligt socialt arbejde (1996)

Stemmer fra det frivillige Danmark. Udvalget om frivilligt socialt arbejde. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

Supplerende litteratur

Anker, J. & Koch-Nielsen, I. (1995)

Det frivillige arbejde. København: Socialforskningsinstituttet, rapport 95:3.

Bømler, T. U. (1996)

De professionelle, de frivillige og de udstødte. København: Socialministeriet.

Christensen, S. & Molin, J. (red.) (1995)

I den gode sags tjeneste. København: Handelshøjskolen.

Finansministeriet (1995)

Mål og resultatstyring. København: Finansministeriet.

Gruber, T. & Villadsen, K. m.fl. (1995)

MS – Bureaukrat og græsrod. Forvaltning, RUC.

Habermann, U. (1987)

Det tredje netværk. København: Akademisk forlag.

Habermann, U. (1995)

Kommuneprofiler. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

Hansson, Finn (1993)

Evalueringsforskning og sociologisk teori i Dansk Sociologi, dec. 1993

Hegland, T. J. (1994)

Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling, AUC

Henriksen, L. S. (1995)

Frivillige organisationer i den decentrale velfærdsstat. AUC.

Henriksen, L. S. (1995b)

Frivillige organisationer i en dansk kommune, i: Klausen, K. K. & Selle, P. (red.), *Frivillige organisationer i Norden*. Otta: Tano og Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Hulgård, L. (1995)

Værdiforandringer i Velfærdsstaten. Forvaltning, RUC.

Kirkens Korshærs Natcafé, Stengade

Natcaféen – det første halve år. Kirkens Korshær.

Klausen, K. K. (1989)

Den tredje sektor. Frivillige organisationer mellem stat og marked, i: Klausen, K.K. & Nielsen, T.H. (red.) *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Klausen, K. K. & Selle, P. (red.) (1995)

Frivillig organisering i Norden. Otta: Tano og Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Lorentzen, H. (1993)

Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene. Oslo: Institut for samfunnsforskning.

Lorentzen, H. & Rogstad, J. (1994)

Hvorfor Frivillig? Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Nielsen, J. C. (1991)

Med risiko for venskab. En brugsbog om besøgstjeneste. Religionspædagogisk Center.

Stiftsudvalget for diakonale opgaver i Københavns Stift (1988)

Rødder og netværk. København: Materialecentralen.

Yderligere er anvendt diverse årsberetninger principprogrammer, pjecer, evalueringer, organisationsblade m.m. fra de 4 organisationer generelt og deres sociale aktiviteter specifikt.

Bilag:

- 1) Interviewguide – 1. samtalerunde.
- 2) Interviewguide – 2. samtalerunde (fx besøgstjeneste).
- 3) Spørgeskema.

Bilag 1

Interviewguide – 1. samtalerunde

1. Målsætninger

- Hvilke overordnede mål arbejder (...) med for det sociale arbejde?
- Hvilke konkrete mål arbejdes der med for de enkelte (...) aktiviteter?

2. Kvalitet

- Begrænsninger: Hvilke opgaver kan og skal I *ikke* varetage?
- Hvad er kvalitet i det frivillige sociale arbejde?
- Hvad er et godt stykke arbejde?

Dels i forhold til de overordnede målsætninger, dels i forhold til det daglige arbejde og de konkrete aktiviteter?

– Kvalitetsdiskussioner i (...) – hvornår og hvordan?

3. Metoder til evaluering

- Hvordan arbejder I i øjeblikket for, at målene opfyldes?
- Fx uddannelse af frivillige?
- Hvordan kunne man i øvrigt arbejde for at sikre kvaliteten?
- Er det hensigtsmæssigt at arbejde med evaluering af kvalitet i (...)s frivillige sociale arbejde/at opstille »evalueringskriterier«?
- hvorfor og hvorfor ikke!
- For hvilke aktiviteter kan det lade sig gøre at opstille evalueringskriterier – og for hvilke ikke?
- Hvordan kan hvem gennemføre evalueringer af (...) frivillige sociale arbejde?

4. Fremtidig udvikling af kvalitet i det sociale arbejde

- Hvordan bør der fremover sættes ind for at styrke kvaliteten i det frivillige sociale arbejde?
- Gennem øget brugerinddragelse? Hvordan kan brugerne i større omfang inddrages i arbejdet med at definere og udvikle kvalitet i det sociale arbejde?
- Andre idéer?

Bilag 2

Interviewguide - 2. samtalerunde

Præsentationsrunde:

- Hvad laver I ved siden af (beskæftigelse mv.)?
- Hvor længe har I været besøgsvenner i DRK?
- Hvor mange besøgsmodtagere har I?
- Hvor tit besøger I jeres besøgsmodtager?
- Hvorfor blev I besøgsvenner?

- for at hjælpe andre?
- fordi I selv får noget ud af det (soc. samvær, kontakt, bliver klogere osv)
- begge dele: hvad spiller den største rolle?

- Hvilken slags besøgsmodtagere har I?

- mest ældre?
- psykisk syge?
- misbrugere?

Hvis vi (Thomas og Kaspar) nu skulle lave dit arbejde en enkelt dag?

- Hvordan forløber et typisk besøg?
- Hvad er særligt vigtigt at huske?
- Hvad skal vi ikke gøre?
- og hvorfor er det vigtigt?

Med andre ord:

- Hvad gør I for at gøre arbejdet så godt som muligt?
- Eller hvad er vigtigt for kvaliteten i jeres daglige arbejde?

Hvad er forskellen på det arbejde I laver og den kommunale hjemmepleje?

Er det vigtigt for Jer, at I kan se en konkret effekt

af jeres arbejde?

- at der fx. sker en udvikling med besøgsmodtageren?
- får det bedre psykisk?
- selv bliver i stand til at komme ud?
- skaber sig sit eget netværk?
- bliver mindre deprimeret?

Eller er »målbare« resultater underordnede?

- drejer det sig mere om medmenneskelig kontakt?
- om at skabe frirum?

Er det muligt, at opstille nogle mere eller mindre faste kriterier

for det gode arbejde?

- hvilke?

Ville det være muligt at foretage en evaluering/vurdering

ud fra disse kriterier?

- hvordan?
- Via brugerundersøgelser?
- Jævnlig fællesmøder for alle besøgsvennerne?
- Tilbagemeldinger fra det offentlige (hjemme- og sygehjælp)?
- fx. gennem et fællesmøde: Mellem besøgstjenesten og hjemmeplejen?

Bilag 3

1~ <aktivitetens navn>

5~ <postnr.>

1) Hvor mange frivillige medarbejdere har (...)?

(angiv anslåede gennemsnit for seneste år)

Ca. _____ personer

2) Hvor mange lønnede medarbejdere har (...)?

_____ lønnede ansatte Timetal pr. uge: _____

_____ langtidsledige/aktivering Timetal pr. uge: _____

3) Hvor stor er den samlede årlige omsætning

(inkl. løn, husleje mv.)?

(angiv ca.-tal for det seneste år)

Ca. kr. _____ kr.

4) Hvor meget udgør det samlede tilskud fra

offentlige myndigheder af indtægterne?

(stat, amt, kommune og tips & lotto)

Ca. i % _____ %

5)Hvor meget udgør indtægter fra (...)driften af de samlede indtægter?

Ca. i % _____ %

6)Hvor meget udgør det kommunale tilskud af det samlede offentlige tilskud?

Ca. i % _____ %

7)Hvor meget udgør det statslige tilskud af det samlede offentlige tilskud?

Ca. i % _____ %

8)Hvor stor en andel af de samlede udgifter anvendes til lønninger?

Ca. i % _____ %

9)Hvor stor en andel af de samlede udgifter anvendes til kurser for de frivillige?

Ca. i % _____ %

10) Stiller kommunen/amtet gratis lokaler til rådighed?

Ja Nej

Fodnoter

- 1 Hvoraf nogle har haft til formål at fremme en frivillig indsats, andre at fremme samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor.
- 2 Undersøgelsens samlede metode er mere uddybende beskrevet i rapportens kapitel 2.
- 3 Max Webers rationalitetstypologi, værdirationalitet – målrationalitet er beskrevet yderligere i kapitel 2.
- 4 Dette gælder særligt varmestuerne og de sociale caféers brugergruppe, men en mindre del af besøgstjenestens brugere karakteriseres på samme led (særligt i københavnsområdet, hvor brugergruppen også består af fx. psykisk syge).
- 5 Det skal dog understreges at også i relation til denne problemstilling: de frivillige som engagerer sig og er solidarisk, optræder »dualiteten«. Det forhold at mennesker

engagerer sig i frivilligt socialt arbejde tillægges fx. også mere målrationelle betydinge: Førre til bedre forståelse af brugernes situation i samfundet generelt, virker demokratiserende, forebygger sociale problemer m.v.

- 6 Denne mekanisme benævnes af Hirschman i »Exit, Voice and loyalty« (1970) forbrugernes exit-mulighed. Exit-muligheden kan i visse tilfælde også være til sted i forbindelse med offentlige ydelser.
- 7 I visse situationer eksisterer »exit«-muligheden på det sociale område. Det kræver imidlertid at parallelle tilbud er tilgængeligt for brugeren, og at der er reel mulighed for at vælge (fx. at der er plads på alternative tilbud).
- 8 Der er her tale om den såkaldte »voice«-mulighed for brugeren.
- 9 Spørgsmålet om organisationernes behov for at vise et bestemt »ansigt« over for omverdenen, især når de står i en økonomisk afhængighed af andre organisationer, er især blevet diskuteret inden for den institutionelle organisationsteori. Bl.a. Meyer & Rowan, 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, fra: Meyer & Scott, 1983, Organizational Environments, samt Brunsonn & Olsen, 1990 Makten at reformera.
- 10 Denne problemstilling uddybes senere i det teoretiske afsnit om organisatorisk effektivitet.
- 11 Dog har vi kendskab til, at der eksisterer enkelte sociale caféer/væresteder, der drives i offentligt regi.
- 12 I alle 1. samtalerunder deltog fra Socialforskningsinstituttet: Inger Koch-Nielsen, Thomas Griber og Kaspar Villadsen. I 2. samtalerunde deltog fra Socialforskningsinstituttet: Thomas Gruber og Kaspar Villadsen.
- 13 Interviewguide for hhv. væresteder/caféer og besøgstjenester for både 1. og 2. samtalerunder er vedlagt som bilag bagest i rapporten.
- 14 Denne metode fik vi foreslået af Søren Christensen under det første møde i følgegruppen. Litteratur: Gheradi, S., 1995.
- 15 Fremstillingen bygger på et afsnit i »Livet i offentlige organisationer« (Beck Jørgensen & Melander, 1992) af Hanne Foss Hansen.
- 16 Desuden rummer Foss Hansens præsentation en kobling til distinktionen mellem tekniske og institutionelle omgivelser. Vi har valgt ikke at præsentere denne yderligere dimension i modellen. Denne sontring lægger op til en analyse af karakteren af de krav, som organisationerne møder fra deres omverden (tekniske eller institutionelle krav), hvilket vi ikke mener, er formålet med denne undersøgelse.
- 17 Oplysningerne i det følgende omkring antal frivillige, lønnede ansatte, økonomi mv. bygger på en mindre spørgeskemaundersøgelse vi gennemførte blandt de af KSA's og KK's aktiviteter som deltog i samtalerunderne, se bilag 3. Der er således tale om et meget spinkelt datagrundlag.
- 18 »Kassetænkning« betegner i denne sammenhæng meget dogmatiske og stive forestillinger om sociale problemer og deres sammenhæng.
- 19 Det skal endnu engang understreges, at der er tale om et meget spinkelt datagrundlag. Dette »typiske« antal er således kun dækkende for de varmestuer der deltog i 1.

samtalerunde.

- 20 Det skal her understreges, at de følgende fremstillinger af målsætninger, kvalitet, kvalitetssikring samt evalueringsdiskussionen udelukkende omhandler Kirkens Korshærs varmemestuer. Holdningerne til disse spørgsmål kan således udmærket være anderledes, når det gælder andre af Kirkens Korshærs aktiviteter (fx. behandlingshjem og diverse sociale institutioner).
- 21 Der er ikke gennemført nogen spørgeskemaundersøgelse blandt deltagerne i DSM og DRK samtalerunderne. Vores informationer om besøgstjenesternes organisering, økonomi m.v. er derfor mere sparsom end hvad der gør sig gældende for KSA's caféer og KK's varmemestuer.
- 22 Hovedparten af det internationale arbejde udføres med støtte fra DANIDA, og udgiften i forbindelse med drift af asylcentre dækkes 100% af staten.
- 23 Ud over de helt nødvendige oplysninger om navn, adresse og telefonnummer.
- 24 Denne »håndbog for besøgsledere« giver udførlig vejledning om en række forskellige forhold ved en besøgstjeneste – bl.a. rekruttering af frivillige, samarbejde med kommunen og andre organisationer, besøgslederens kompetence osv.
- 25 Der er forskel på, hvordan besøgslederne vurderer potentielle besøgsvenner. Nogle besøger den nye besøgsven i dennes eget hjem, mens andre inviterer vedkommende hjem til sig selv for at se, hvordan vedkommende reagerer i et fremmed hjem; og en enkelt besøgsleder sætter flere nye besøgsvenner sammen for at se, hvordan de reagerer i en gruppe.

Finansiering af frivillige sociale organisationer

September 1996 Henning Hansen

Forord

Sekretariatet for **Udvalget om frivilligt socialt arbejde** har bedt CASA gennemføre en undersøgelse af finansieringen af de frivillige organisationer indenfor det sociale område. Undersøgelsen skal indgå i en større sammenhæng, der skal belyse de frivillige sociale organisationers ressourcer og finansiering.

Formålet med denne delundersøgelse er at skabe et overblik over de frivillige organisationers indtægter, dvs. indtægtskilder, indtægternes størrelse og evt. problemer med indtægterne, herunder undersøge om det giver problemer for udførelse af det frivillige arbejde.

Der har ikke været ressourcer til at foretage en »totalundersøgelse« af alle frivillige organisationer i Danmark. I stedet udvalgte vi 20 organisationer, som til gengæld skulle undersøges lidt nærmere.

Det lykkedes at få oplysninger fra 17 af de 20 organisationer, og der skal hermed bringes en tak til de personer i organisationerne, som har udfyldt spørgeskemaet og har medvirket i et interview.

Desuden takkes Bente Groth fra Egmontfonden samt Kaya Petersen og Else Hornemann fra Puljesektionen i Socialministeriet, fordi de lod sig interviewe til denne undersøgelse.

Undersøgelsen har haft en følgegruppe med følgende medlemmer: Bjarne Ibsen fra Danmarks Højskole for Legemsøvelser, Lars Skov Henriksen fra Aalborg Universitet, Mads Clausen og Niels Rasmussen fra Sekretariatet for Udvalget om frivilligt socialt arbejde, samt Claus Syberg Henriksen og Henning Hansen fra CASA. Følgegruppens medlemmer takkes for gode diskussioner og kritiske kommentarer.

Denne rapport er forfattet af Henning Hansen. Nina Gondolf har finpudset manuskriptet.

CASA, September 1996.

1 Indledning

1.1 Formål

Sekretariatet for **Udvalget om frivilligt socialt arbejde** har bedt CASA gennemføre en undersøgelse af finansieringen af de frivillige organisationer indenfor det sociale område. Undersøgelsen skal indgå i en større sammenhæng, der skal belyse de frivillige organisationers ressourcer og finansiering.

Formålet med denne delundersøgelse er at skabe et overblik over de frivillige organisationers indtægter, dvs. indtægtskilder, indtægternes størrelse og evt. problemer med indtægterne, herunder undersøge om det giver problemer for udførelse af det frivillige arbejde. Udover at skabe et aktuelt billede af indtægterne, skal udviklingen i løbet af de sidste ca. 10 år undersøges nærmere.

Der eksisterer allerede en række undersøgelser af de frivillige organisationers forhold, samt en ajourført Social Vejviser (senest 1994). En del af undersøgelserne indeholder også analyser af indkomstforholdene, men på et ret summarisk plan. Der er derfor behov for en nærmere analyse af de frivillige organisationers indkomstforhold.

Det har ikke været muligt at foretage en »totalundersøgelse« af alle frivillige organisationer. Det ville kræve mange flere ressourcer, end vi har haft til rådighed til denne undersøgelse. I stedet har vi udvalgt 20 organisationer indenfor nogle hensigtsmæssige kategorier. Til gengæld har vi så haft mulighed for at undersøge disse udvalgte organisationer lidt nærmere.

Vi har indhentet oplysninger fra organisationerne på to forskellige måder. For det første er der en række mere objektive/faktuelle oplysninger, som vi har indhentet via et spørgeskema, som er blevet besvaret af en formand/kasserer/forretningsfører. I forbindelse med spørgeskemaet bad vi organisationerne om at medsende evt. regnskaber/budgetter eller andre opgørelser af deres indtægter.

Med henblik på at indsamle oplysninger om forhold, der ikke så let lader sig indpasse i et spørgeskema, er der gennemført en række interviews med medarbejdere og repræsentanter i organisationerne. Det drejede sig om deres erfaringer/vurderinger af indtægtsforholdene, de offentlige tilskudsmuligheder, samarbejdet med det offentlige samt en række problemstillinger, som

er relevante for at analysere de frivillige organisationers indkomstforhold. Disse interviews blev foretaget med »nøglepersoner« i organisationerne.

1.2 Udvalgelse af organisationer

Vi har som nævnt ikke haft mulighed for at foretage en totalundersøgelse af alle frivillige sociale organisationer. I stedet har vi udvalgt 20 organisationer, således at vi fik en række forskellige kategorier af organisationer repræsenteret. Det betyder naturligvis, at vi ikke kan generalisere de resultater og oplysninger, som vi har indhentet. Til gengæld kan vi få et indtryk af spændvidden blandt organisationerne. I det følgende giver vi en kort redegørelse for, hvordan vi har udvalgt organisationerne.

Vi fandt det hensigtsmæssigt at lade 5 ud af de 20 organisationer være lokale organisationer, mens 15 skal være såkaldt landsdækkende.

Vi valgte at lade to kriterier være systematiske:

- Størrelse/omsætning
- Graden af offentlig finansiering

Disse to kriterier forekommer for det første meget relevante i sig selv, og for det andet er de korrelerede med flere af de andre kriterier. Eksempelvis vil det især være de større organisationer, der har ansat personale, mens de små organisationer ofte er baseret på frivillige. Ligeledes vil der nok være en sammenhæng mellem institutionsdrift og høj grad af offentlig finansiering.

Spørgsmålet er, hvor meget det er hensigtsmæssigt at opdele organisationernes størrelse og graden af offentlig finansiering. Vi valgte en to-delning af størrelsen og en tre-delning af graden af offentlig finansiering.

	Store organi-sationer	Små organi-sationer
Ingen offentlig finansiering	+	+
Højst halvdelen offentlig finansiering	+	+
Mere end halvdelen er offentligt	+	+

Udover disse mere systematiske inddelingskriterier, er der taget et vist hensyn til følgende kriterier:

- Både nye og gamle
- Med og uden driftsoverenskomst
- Med og uden puljefinansiering
- Forskellige aktivitetsformer, f.eks. institutionsdrift, selvhjælpsgrupper/besøgstjeneste, rådgivning og oplysning
- Kritiske organisationer
- Nogle hovedtyper af organisationer, f.eks. handicaporganisationer og kristelige organisationer

På baggrund af disse kriterier fandt vi frem til følgende 15 organisationer.

	Store organi- sationer	Små organi- sationer
Lille grad af offentlig finansiering	· Røde Kors · Ældresagen	· Fejlbehandlede patienter · Human narkobehandling · Børns Vilkår
Cirka halvdelen offentlig finansiering	· Muskelsvind- fonden · Kirkens Korshær	· Mødrehjælpen · Børns · Voksenvenner
Hovedparten er offentligt finansieret	· SIND · KFBU · Blå kors	· HIV-Danmark · Stop Volden · SR-Bistand

Blandt disse 15 landsdækkende organisationer, har vi indsamlet oplysninger blandt de 13. Vi har intet hørt fra Human narkobehandling og Stop Volden har meddelt, at de ikke kan afse tid til at deltage i undersøgelsen. Samtidig har de medsendt et brev, som indeholder nogle relevante holdninger. Her et par afsnit.

»Vi takker meget for at være kommet i betragtning til jeres undersøgelse, og vi er da også af den overbevisning, at det er et område, hvor sådanne undersøgelser er ekstremt tiltrængte. Primært på grund af »systemets« meget rigide/stive rammer og mangel på fleksibilitet samt den måde unge mødes på af »dets« repræsentanter.«

»... det forholder sig således, at vi i hele 1996 har en bevilling fra det »offentlige« på 0,00 kr., hvilket bevirker, at vi må bruge størstedelen af vor tid på indtægtsgivende aktiviteter for foreningen, og at vi faktisk ikke har tiden til at deltage i mange af de spændende projekter/undersøgelser mv., som vi bliver tilbudt. Manglende opbakning fra myndighederne gør ligeledes, at vi ikke får udrettet nær det stykke præventive arbejde, som vi faktisk godt kunne tænke os, og som der ville være tid til, hvis man blev bakket fornuftigt op af de relevante politikere, embedsmænd mv.«

Lokale organisationer

De lokale organisationer behandles særskilt. Vi udvalgte følgende 5 organisationer i henholdsvis København og provinsen.

København:

A. Settlementet Askovgården på Nørrebro

- B. Kristeligt Studenter-Settlement på Vesterbro
- C. Støtte- og rådgivningscenter for anbragte børn og unges forældre

Svendborg: »Kontakt mellem mennesker«

Kolding: Kolding Selvhjælp

Udover disse 5 organisationer, som er udpræget lokale organisationer, er der desuden et par af de landsdækkende organisationer, som i virkeligheden er ret lokalt orienteret, f.eks. SR-Bistand og Børns Voksenvenner i Københavnsområdet. Blandt disse organisationer har vi ikke fået oplysninger fra Settlementet Askovgården, og vi har ikke nået at interviewe lederen af »fejlbehandlede patienter«.

Vi har indsamlet oplysninger fra 17 forskellige organisationer. Disse er nærmere beskrevet i et bilag 1.

1.3 Sammenfatning

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at denne undersøgelse kun omfatter 17 særligt udvalgte frivillige organisationer i Danmark. Resultaterne kan derfor ikke generaliseres til at tegne et dækkende billede af alle de frivillige sociale organisationer. Undersøgelsens formål er primært at være problemafdækkende, uden at kunne sige noget om, hvor mange organisationer, der oplever problemerne. Desuden er det overvejende landsorganisationer, der indgår i undersøgelsen. Der kan derfor være en del problemstillinger af lokal art, som ikke er blevet indfanget i undersøgelsen.

1.3.1 Indtægterne

Undersøgelsen har i første omgang beskæftiget sig en kortlægning af organisationernes indtægter. Her viser det sig klart, at der findes mange forskellige måder at finansiere frivilligt socialt arbejde på. De 17 forskellige organisationer har næsten gjort det på 17 forskellige måder. Det gælder både forholdet mellem private og offentlige indtægter, samt typer af indtægter.

Privat finansiering spiller en væsentlig rolle for flere organisationer i undersøgelsen, for nogle endda en helt afgørende rolle. Det er primært indsamlinger, fonde/legater og driftsindtægter, der spiller en rolle for de frivillige organisationer, mens medlemskontingenter, arv, gaver og renter spiller en ret lille rolle.

Der har været nogenlunde stabilitet i de fleste private indtægter i de senere år, og de fleste organisationer forventer også en høj grad af stabilitet i de private indtægter i fremtiden. Der kan dog spores en tendens til, at de mere markedsorienterede indtægter er i fremgang i disse år. Flere af organisationerne er begyndt at tænke i forretningsmæssige baner, fx. om de har nogle ydelser, som kan sælges, eller indgå samarbejde med private virksomheder om sponsorvirksomhed.

De offentlige midler spiller en væsentlig rolle for de fleste af de organisationer, som indgår i denne undersøgelse. Flere af dem er endda helt afhængige af offentlige midler, især de organisationer, der får de fleste af sine indtægter fra driftsoverenskomster med kommuner og amter.

Der er relativt få midler fra driftstilskud fra kommuner, amter og staten. Staten støtter i stedet organisationerne via puljemidler og tips/lotto, og disse indtægtskilder er af vigtig betydning for en del af organisationerne. Uden offentlige midler ville mange organisationer have svært ved at udføre sine aktiviteter, sådan som det sker i dag.

Endelig er der en tredje form for »indtægter«. Det drejer sig om en række »gratis goder«, fx. i form gratis husleje, militærnægtere og jobtilbudspersoner, osv. Det er ikke rigtige indtægter, men snarere en slags besparelser.

Den helt dominerende måde at få gratis ydelser er via personer i job-tilbud. Næsten alle organisationerne i denne undersøgelse benytter sig af personer i jobtilbud, mens militærnægtere tilsyneladende ikke er særlig udbredt i denne undersøgelses organisationer. Gratis eller reduceret husleje spiller også en vis rolle for organisationerne. Enkelte organisationer får gratis eller reduceret husleje fra private personer, mens andre har denne fordel via det offentlige, som oftest fra kommunerne.

1.3.2 Problemstillinger

I undersøgelsens interviews med repræsentanter for organisationerne er der blevet peget på en række forskellige problemer, som be-sværliggør eller umuliggør udførelsen af det frivillige arbejde.

Samarbejde med kommuner og amter

En vigtig problemstilling i undersøgelsen handler om de frivillige organisationers samarbejde med kommuner og amter, eller snarere manglen på samarbejde. Til trods for at det primært er landsorganisationer, der indgår i denne undersøgelse, er der alligevel en del af de frivillige organisationer, der klager over, at amter og især kommuner ikke støtter det frivillige arbejde tilstrækkeligt økonomisk.

Kommunerne og amterne kan have både gode og legitime årsager til at undlade at støtte og samarbejde med frivillige organisationer, fx. at de vurderer behovet som minimalt eller at de selv har etableret en tilsvarende/lignende foranstaltning. Det kan også være, at de er principielle modstandere af, at frivillige organisationer udfører socialt arbejde, eller at de ikke har råd.

Det er tilsyneladende et problem at fastlægge grænserne mellem det frivillige arbejde og kommunernes/amternes forpligtelser. Det betyder, at det frivillige arbejde har meget forskellige betingelser i Danmark, hvor kommunerne og amterne står for en meget stor del af det sociale arbejde.

Et godt eller dårligt samarbejde i kommunerne, kan skyldes enkeltpersoner og deres indbyrdes forhold. Vi har nemlig med et område at gøre, som ikke er særlig regelbundet, og derfor kommer det meget ofte til at handle om sym- og antipatier, og nogle gange måske tilfældigheder.

Uafhængighed og usikkerhed

Et centralt spørgsmål i mange frivillige organisationer er deres uafhængighed og selvstændighed. Det afhænger naturligvis af, hvilke betingelser der er knyttet til pengene. Desuden er det et

spørgsmål om at kunne være kritisk over for dem, der giver pengene. Kan man fx. tillade sig at kritisere en kommune, når man samtidig søger tilskud i kommunen? Eller den private sponsor?

Undersøgelsen viser, at selv om en del repræsentanter for frivillige organisationer har nævnt, at de er bange for at blive afhængige af offentlige midler, så er det de færreste, som rent faktisk har oplevet denne afhængighed. Det er mest noget de frygter.

Man kan sige, at man allerede har bragt sig i et afhængighedsforhold, når man enten har startet en længerevarende aktivitet, eller har sat sig i faste udgifter til husleje og lønninger. Men det er svært at fjerne en afhængighed, som samtidig er en eksistensbetingelse. Man kan dog reducere afhængigheden ved at skaffe sig flere forskellige indtægtskilder.

En udløber af spørgsmålet om uafhængighed, er spørgsmålet om usikkerhed. Det er især et vigtigt spørgsmål for mange små og nye organisationer. Flere af de små organisationer har i denne undersøgelse nævnt usikkerheden som det største problem. Kan de overhovedet overleve? og hvor længe?

Bortset fra organisationer, der har størstedelen af deres aktiviteter aftalt i flerårige driftsoverenskomster, har de fleste frivillige organisationer en kort tidshorizont, når man sammenligner med offentlige institutioner. Næsten alle offentlige tilskud gives for ét år ad gangen, de fleste fonde og legater skal søges én gang om året, og de fleste puljebevillinger gives for ét år ad gangen. Den typiske tidshorizont for frivillige organisationer er altså ca. 1 år.

Penge til drift

Et vigtigt problem for mange mindre organisationer er manglen på penge til drift og lønninger. Til gengæld er der stort set rigeligt med penge til aktiviteter og anskaffelser.

Det skyldes bl.a. at mange private fonde og legater primært giver penge til noget konkret, fx. anskaffelse af legeredskaber til en legeplads, men sjældent til husleje, varme, porto osv., og næsten aldrig til lønninger og administration. De vil helst give til noget, som er konkret og synligt, her og nu. De offentlige midler har efter manges mening også en slagside i retning af »ting og sager«, som betyder at mange organisationer savner driftsmidler.

Helt små organisationer savner også nogle »frie« penge, som de kan anvende til at komme på kurser. De har som regel meget lidt »luft« i deres budgetter, som afskærer dem fra andre aktiviteter, end de helt målrettede. Desuden savner flere organisationer midler til at give omkostningskompensationer til frivillige, så de ikke skal have væ-sentlige udgifter ved at arbejde som frivillig.

Styring af aktiviteterne

Et væsentligt formål med puljestrategien har været, at formå forskellige organisationer, kommuner, amter osv. til at iværksætte en indsats på bestemte områder, som politikerne og ministerierne finder påtrængende. Det er altså en udprägget »gulerods-strategi«. Men spørgsmålet er om denne strategi virker efter hensigten.

De fleste organisationer i denne undersøgelse mener ikke, at de har ladet sig påvirke nævneværdigt af puljerne og de prioriterede emner. De har normalt ladet problemer og behov styre deres aktiviteter, sådan som de altid har gjort. Enkelte af organisationerne har dog »dyrket« puljerne lidt, dvs. rettet projekter og ansøgninger til, så de passer bedre til puljerne.

Øremærkede midler

En konsekvens af at mange både offentlige og private midler gives til bestemte formål er, at de fleste midler efterhånden er »øremærkede«. De fleste aktiviteter skal være nøje beskrevet i forvejen, og helst også bruges som beskrevet. Men det betyder samtidig, at der er mindre rum for udvikling af nye aktiviteter. Derfor efterlyser nogle organisationer flere »frie midler« og større muligheder for at eksperimentere sig frem til nye og bedre metoder.

Besvær med ansøgninger

Det var forventet, at organisationernes repræsentanter ville beklage sig over stort besvær med at skrive ansøgninger og finde rundt i junglen af fonde, legater og puljer. Men overraskende nok, var der ganske få virkelige beklagelser over dette. De fleste har anskaffet sig legatbøger, fondsoversigt og puljefortegnelse. Når de først har været igennem det et par gange, opleves det ikke helt så svært.

Dokumentation og kontrol

Nogle mener, at det er vigtigt at dokumentere sin indsats. Det har bidragsyderne krav på og det er en god måde at synliggøre sine aktiviteter på. Men der er også nogle, der mener, at der kræves alt for meget evaluering og dokumentation. De har en tendens til at opfatte evaluering og dokumentation, som lig med kontrol og mistillid.

Store og små organisationer

Det er en udbredt opfattelse i mindre organisationer, at de store og gamle organisationer har meget bedre forhold end de små og nye organisationer.

For det første er de store begunstiget af at have etableret sig, også i befolkningens bevidsthed. Det har betydning for gaver og arveindtægter. For det andet har bevillingsmyndighederne større tillid til de etablerede organisationer, som allerede har bevist deres evner og muligheder, mens de små og nyetablerede organisationer betragtes som små fugleunger, der kan spise alt og aldrig bliver mætte. For det tredje er tips/lotto en fordel for de landsdækkende organisationer, som kan få penge til driften og desuden opnå skattefradrag for deres gavegivere.

1.3.3 Ændringsforslag

Et væsentligt formål med denne undersøgelse er, udover at opsamle kritikpunkter, at fremkomme med mere konstruktive forslag til forbedring af finansieringsforholdene for de frivillige organisationer.

Kommuner og amter

Som allerede nævnt, tyder denne lille undersøgelse på, at der er store problemer og frustrationer omkring frivilligt socialt arbejde på lokalt plan. Det handler ikke kun om penge, men lige så meget om, hvilken rolle det frivillige arbejde skal spille på lokalt niveau, fx. aftaler om arbejdsdelingen mellem kommune, amt og de frivillige organisationer.

Succes-recepten fra Kolding hedder, at der skal være åbenhed og tillid mellem kommunens politikere og embedsmænd og de frivillige organisationer, og man skal kunne blive enige om, hvem der tager sig af hvad.

Repræsentanter fra flere af de mindre organisationer har fremhævet de netop afholdte regionale PUF-orienteringsmøder, som meget frugtbare. Det var en god lejlighed til at høre om andre organisationers erfaringer og problemer, men sat ind i en lokal/regional sammenhæng.

Nogle har foreslået, at kommuner og amter skal give et bestemt beløb pr. indbygger til en pulje, som derefter fordeles mellem de frivillige organisationer – en slags lokale PUF-midler, som administreres af kommune/amt og de frivillige i fællesskab.

De små og de store

Det er kendetegnende, at små og store organisationer ikke har de samme behov på en del områder. Vi har set hvor forskellige deres indtægtsforhold er. Men selv om der er markante forskelle på de frivillige organisationer, så er der alligevel flere puljer og fonde, hvor de konkurrerer direkte med hinanden. Det er måske ikke en lige konkurrence, når en del udgangspunkter er så forskellige. Man kunne derfor forestille sig, at man delte puljerne op, så nogle dele var forbeholdt de små, andre var forbeholdt de mellemstore, og atter andre var forbeholdt de store. Måske burde de større organisationer ligefrem optages på finansloven, så der blev mere til de mindre organisationer fra puljerne.

Der har også været fremført forslag om, at spil og lotteri i vidt omfang bør udøves af de frivillige organisationer, i stedet for at Dansk Tipstjeneste efterhånden har overtaget mere og mere af spilleaktiviteten i Danmark.

Længerevarende støtte

For at afhjælpe de mange frustrationer, som specielt en del mindre organisationer har omkring de usikre finansieringsforhold, kan man foreslå at forlænge bevillingerne, bl.a. udvide omfanget af 3-årige PUF-midler.

Driftsstøtte

Mere driftsstøtte har været et gennemgående tema i undersøgelsen. Da de private fonde er tilbageholdende med driftsstøtte, kan man forestille sig, at man fra offentlig side gør mere ud af driftsstøtten. Bl.a. kan man omlægge tips/lotto-midlerne, så der bliver mere driftsstøtte. Man kan også støtte frivillige organisationers drift på andre måder, fx. fri porto, fri telefon, ingen gebyrer og frirejser, samt en generel momsfrigørelse for de frivillige organisationers indsamlingsaktiviteter.

Kompensation til frivillige

Der er en del frivillige, som har særlige udgifter ved deres frivillige arbejde i besøgstjeneste og telefonkæder, fx. transport- og telefonudgifter. Disse udgifter betaler de frivillige som regel selv. Men flere organisationer foreslår, at der gives offentlig støtte til at kompensere de frivillige økonomisk for div. udgifter. Men de ønsker ikke løn for deres indsats.

Flere frie midler

Der efterlyses flere såkaldt frie midler, som ikke er nøje øremærket til bestemte og målrettede aktiviteter. Det drejer sig bl.a. om midler til at udvikle arbejdet, så det hele tiden kan hamle op med problemerne. Der efterlyses også midler til de små organisationer, som kan lette arbejdet, fx til køb af bøger eller betaling for kurser o.l.

Friskolemodellen

Det mest gennemgående forslag i undersøgelsen har været friskolemodellen, når man har spurgt om gode forslag til forbedringer af finansieringen. Friskolemodellen indebærer, at når man opfylder en række bestemte betingelser af faglig, økonomisk og organisatorisk art, kan man drive en aktivitet med et offentligt tilskud.

Konsulenttjeneste

Selv om det ikke har noget direkte med finansieringsforhold at gøre, har flere efterlyst en offentligt finansieret konsulenttjeneste, der kan hjælpe dem med en del forskellige problemer, fx. regnskaber, organisationsopbygning, fundraising, skrive ansøgninger og projektforslag. Måske kunne en konsulent også formidle samarbejde mellem flere frivillige organisationer, eller være formidler af kontakter til lokale og centrale myndigheder.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten er disponeret således, at der i kapitel 2 foretages en gennemgang af indtægtsoplysningerne fra organisationerne. Disse oplysninger stammer primært fra spørgeskemaerne.

I kapitel 3 gennemgås en række problemstillinger, som er blevet fremført af repræsentanter for de forskellige organisationer, i de gennemførte interviews. Alle fremførte problemstillinger er forsøgt medtaget i kapitlet, men ikke som enkeltudsagn, men i nogle afrundede hovedproblemstillinger.

I kapitel 4 fremføres en række forslag, som er blevet fremført i de gennemførte interviews. Alle interviewpersoner er eksplicit blevet bedt om at komme med ideer og forslag til ændringer eller forbedringer af finansieringsforholdene.

I bilag 1 er de undersøgte organisationer nærmere beskrevet på baggrund af gennemførte interviews og spørgeskemaer, og i bilag 2 er gengivet undersøgelsens spørgeskema.

2 Organisationernes indtægter

Tabel 2:

Offentlige indtægter – procent af de samlede indtægter (opstillet i rangorden)

	Tips/Lotto	Driftsoverenskomster o.l.	Puljemidler	Tilskud fra kommuner/amtter	Tilskud fra staten	Andet	Ialt
Støttecentret	-	100%	-	-	-	-	100%
KFBU	0%	92%	-	-	-	7%	99%
Kontakt mellem mennesker							
(Svendborg)	5%	-	69%	24%	-	-	98%
Kolding Selvhjælp	9%	-	45%	39%	-	-	96%
SR-Bistand	27%	-	46%	-	5%	10%	89%
HIV-Danmark	32%	-	12%	1%	35%	-	81%
Kristeligt Studenter							
Settlement	7%	37%	11%	..	3%	20%	79%
Blå Kors	1%	71%	1%	2%	3%	-	78%
SIND	17%	-	56%	-	-	-	73%
Børns							
Voksenvenner	-	-	38%	12%	-	-	50%
Kirkens Korshær	1%	42%	3%	-	3%	-	49%
Muskelsvindfonden	13%	29%	1%	1%	1%	-	45%
Mødrehjælpen	5%	-	5%	2%	31%	-	43%
Børns Vilkår	7%	-	7%	-	-	-	14%
Dansk Røde Kors	4%	-	-	-	-	-	4%
Ældresagen	3%	-	-	-	-	-	3%
Fejlbehandl. Patienter	-	-	-	-	-	-	0%

2.2 Forskellige grupperinger

Som det fremgår af tabel 1 og 2, er det de store forskelle, som præger billedet. Der er tilsyneladende mange forskellige måder at få finansieret sin virksomhed på. Det er måske ikke så overraskende i denne undersøgelse, da vi jo netop har udvalgt organisationerne ud fra at få forskellige typer repræsenteret – både nye og gamle, store og små, lokale og landsdækkende, osv.

Næsten fuldt offentligt finansierede

Vi har en gruppe på 5 organisationer, som er karakteriseret ved at være næsten udelukkende offentligt finansieret, dvs. mindst 90% af deres indtægter stammer fra offentlige kilder.

- Støtte- og rådgivningscenter for anbragte børn og unges forældre
- KFBU – Kristelig Forening til bistand for Børn og Unge
- Kontakt mellem mennesker i Svendborg
- Kolding Selvhjælp
- SR-Bistand

Selv om disse 5 organisationer næsten er udelukkende offentligt finansieret, så viser de, at man kan sammensætte den offentlige finansiering på meget forskellig måde.

Støttecentret og KFBU får næsten al deres aktivitet finansieret via driftsoverenskomster med kommuner – Støttecentret kun med Københavns Kommune, mens KFBU har overenskomst med en række forskellige amter og kommuner (især i hovedstadsområdet). I begge disse organisationer er der tale om, at institutionsdriften er udsprunget af et socialt hjælpearbejde – Støttecentret er funderet i FBU (en landsdækkende støtteorganisation for forældre), og KFBU er oprindelig en hjælpeorganisation for børn og unge, men de har efterhånden specialiseret sig i institutionsdrift indenfor børne- og ungdomsområdet. Disse to organisationer er meget afhængige af driftsoverenskomsterne, og Støttecentret er endda helt afhængig af en kommune.

Kontakt mellem mennesker fra Svendborg bliver for ca. 70% vedkommende finansieret af puljemidler, og resten fra forskellige kommuner. Også SR-Bistand og Kolding Selvhjælp bliver i høj grad finansieret af puljepenge (især PUF), men medens Kolding Selvhjælp får de fleste af de resterende penge fra Kolding Kommune, får SR-Bistand især pengene fra tips/lotto. De to organisationer ligner hinanden en del, men Kolding Selvhjælp har et meget godt forhold til Kolding Kommune, det har SR-Bistand til gengæld ikke til Københavns Kommune. Om det skyldes kommunens dårlige økonomi eller deres forbeholdne holdning til frivilligt socialt arbejde, er svært at afgøre. Muligvis en kombination.

SR-Bistand har ret dårlige økonomiske muligheder, når de ikke har et godt forhold til kommunen. Eksempelvis er de afskåret fra Storbypuljen, fordi det kræver et samarbejde med kommunen. De må i stedet forsøge at sælge ydelser til både private virksomheder og offentlige institutioner.

Kolding Selvhjælp er derimod i en bedre situation, fordi de har en stærk basis i Kolding Kommune. Det giver dem dels en økonomisk støtte og desuden giver det dem mulighed for at søge projekt penge sammen med kommunen, f.eks. Storbypuljen.

»Kontakt mellem mennesker« i Svendborg er ret afhængig af puljemidlerne, især PUF. Hvis PUF forsvinder eller forandres væsentligt, vil »Kontakt mellem mennesker« næppe kunne erstatte denne indtægt med kommunale tilskud eller midler fra private fonde. I modsætning til Kolding Selvhjælp,

som er meget knyttet til en kommune, har »kontakt mellem mennesker« valgt at sprede sig over flere kommuner. Det kan muligvis gøre organisationen mindre sårbar, men samtidig vil der nok være en tendens til, at kommunerne handler i flok. Det der umiddelbart ser ud som en større uafhængighed af kommunale midler, behøver ikke være det i praksis.

Overvejende offentlig finansiering

Vi kan også betragte en gruppe organisationer, som er overvejende offentligt finansieret, men i en lidt mindre grad end de 5 netop nævnte organisationer. Der er tale om 4 organisationer, som har 70%-80% offentlig finansiering:

- HIV-Danmark
- Kristeligt Studenter-Settlement på Vesterbro
- Blå Kors
- Landsforeningen SIND

Her viser det sig også, at selv om de 4 organisationer har samme finansieringsprocenter med hensyn til offentlig/privat, så ser deres indtægter alligevel ret forskellige ud.

HIV-Danmark har en meget delt finansiering, hvor en tredjedel er fra staten (Finansloven), en tredjedel fra tips/lotto, mens den sidste tredjedel kommer fra puljemidler og AIDS-fonden. HIV-Danmark har en meget aktuel og god sag, som har manges bevågenhed. Derfor kan de få penge »hele vejen rundt«. Det er desuden en »sag«, som indeholder både sociale, menneskelige og sundhedsmæssige aspekter. Det betyder, at de falder indenfor mange ministerier, puljer og fondes formålsparagraffer.

Blå Kors får størstedelen af sine indtægter via driftsoverenskomster med kommuner og amter, for at drive afvænningsinstitutioner og herberger. De resterende indtægter kommer især fra indtægter ved udlejning af de ejendomme, Blå Kors ejer. I det samlede regnskab har Blå Kors dog ikke overskud på deres ejendomme, idet de jo også selv skal betale husleje. Derudover har Blå Kors en varieret indtægtsfordeling på lotterier, indsamlinger, genbrugsbutikker, tips/lotto, puljemidler og tilskud fra kommuner og amter. Men i forhold til driftsoverenskomsterne og ejendomsindtægterne er det »småpenge«.

Landsforeningen SIND får mere end halvdelen af sine indtægter fra puljemidlerne. De andre store poster er 17% fra tips/lotto og arveindtægter, som udgør 15%. Men der er relativt få medlemsindtægter, fordi SINDs medlemstal er relativt lille. Indtægterne fra arv er i øvrigt ret usikre og varierer normalt meget fra år til år. SIND driver ingen institutioner og får derfor kun små driftsindtægter.

Kristeligt Studenter-Settlement på Vesterbro er en indtægtsmæssig blandet landhandel. Selv om det er en udpræget lokal organisation, som altid har opereret på Vesterbro, får de en pæn portion penge fra staten og EUs Socialfond. De får også puljemidler og tips/lotto, selv om de ikke er en landsdækkende organisation. Københavns Kommune giver meget lidt i tilskud, bortset fra en driftsoverenskomst om drift af en socialpædagogisk foranstaltning for børn og unge. Kristeligt Studenter-Settlement har på en måde samme problem som SR-Bistand, at de på grund af Københavns Kommunes indstilling har svært ved både at få kommunal støtte og del i puljer, som forudsætter samarbejde med kommunen.

Halvt af hver

Den tredje gruppe af organisationer, vi skal se nærmere på, er karakteriseret ved at få ca. halvdelen af sine indtægter fra private midler og den anden halvdel fra offentlige midler. Det drejer sig om:

- Børns Voksenvenner
- Kirkens Korshær
- Muskelsvindfonden
- Mødrehjælpen af 1983

Igen kan man konstatere, at indtægtssammensætningen er ret forskellig. Med hensyn til den private halvdel af indtægterne, så kommer de i Børns Voksenvenner fra nogle private fonde. Det samme er tilfældet for Mødrehjælpen (mange fonde og legater), mens Kirkens Korshær får de fleste af sine private midler gennem støttebeløb, gaver og indsamlinger. Muskelsvindfonden samler en masse penge ind via deres »Grøn koncert« og lotterier mv.

De offentlige midler får Kirkens Korshær for størstedelens vedkommende fra driftsoverenskomster med ministerier og kommuner om drift af herberger, varmestuer og børneinstitutioner. Muskelsvindfonden får også de fleste offentlige midler via driftsoverenskomster med amterne. Mødrehjælpen er på Finansloven og får en tredjedel af sine indtægter herfra. Endelig får Børns Voksenvenner en del puljemidler fra PUF og lidt tilskud fra Københavns Kommune. Bortset fra Muskelsvindfonden er der ingen af de fire organisationer, som får nævneværdigt store midler fra tips/lotto.

Privat finansierede

Endelig er der den fjerde gruppe af organisationer, som næsten udelukkende er privat finansierede. Det er to små organisationer samt to af de største i landet.

- Fejlbehandlede Patienter
- Børns Vilkår
- Dansk Røde Kors
- Ældresagen

Selv om der er enorm størrelsesforskel på Børns Vilkår og Røde Kors, så har de begge gjort meget ud af indsamling, men på hver sin måde. Røde Kors har en stor landsindsamling, mens Børns Vilkår samler løbende ind via plakater, mærker og postkort. Både Børns Vilkår og Røde Kors får omkring halvdelen af sine indtægter fra indsamling. Det skal dog nævnes, Røde Kors' asylarbejde og deres rammeaftale med DANIDA ikke indgår i opgørelsen.

Ældresagen har derimod satset på medlemskontingenter. De har over 300.000 medlemmer, og det betyder, at næsten halvdelen af indtægterne kommer fra medlemskontingenter. Og i sammenhæng med de mange medlemmer har Ældresagen et lotteri, som bidrager med ca. 20% af Ældresagens indtægter.

Foreningen Fejlbehandlede Patienter får også udelukkende sine indtægter fra medlemskontingenter, men da der kun er 100 medlemmer, er det en ret begrænset indtægt – 5.000 kr. ialt.

Dette korte rids af indtægtsforholdene i de udvalgte organisationer, giver først og fremmest et indtryk af forskellighed. Selv om vi har valgt at strukturere organisationerne efter, hvor stor en del den offentlige finansiering udgør, er det alligevel store forskelligheder, vi ser. Det skyldes dog nok, at vi har udvalgt organisationerne ud fra, at de skal være forskellige.

I det følgende vil vi se nærmere på de enkelte indtægtsarter i materialet. Vi vil se, hvor meget indtægtsarterne betyder, og hvorfor nogle organisationer har meget og andre har lidt af indtægtsarterne.

Forinden vil vi kort præsentere nogle spørgeskemaoplysninger om udviklingen i de forskellige hovedtyper af indkomster. Både udviklingen i de seneste år og den fremtidige udvikling. Alle organisationer fik stillet de to spørgsmål i spørgeskemaet, men der er nogle organisationer, der ikke har nogle af indtægterne og derfor har undladt at besvare dele af spørgsmålene.

Der er også enkelte organisationer, som er så nye, at de ikke kan besvare spørgsmålet om de seneste års udvikling.

Tabel 3:

Udviklingen i forskellige indtægtstyper indenfor de senere år. Diverse organisationer.

	Kontingen ter	Ar v	Gav er	Fonde/Lega ter	Indsamlin ger	Driftsin dt.	Puljemidl er	Tilsku d	Tilsku d	Tips Lott o
KFBU		-	-	-						
Kontakt ml. mennesk.							-	+		+
Kolding Selvhjælp	=			=			-	=		=
SR-Bistand	+			=		+	-			+
HIV-Danmark										
Kristeligt Stud.Settl.	=	-	-	-		+	+	=		=
Blå Kors	+	=	=	+	-	+	+	+	+	+
SIND	=	+	=				+			+
Børns Voksenvenner	=	=	=	=			+	-	=	
Kirkens		+	+	=	=	+	+	+	+	+

Korshær										
Muskelsvindfon den	=	=	=	=	-	=	=	=	=	=
Mødrehjælpen	=	-	=	-	-	+=-	+	+	+	-
Børns Vilkår	+	=	=	+	+	+	+			+
Dansk Røde Kors	=	=			+	+-	+		=-	-
Ældresagen	+	=	=	=	+	=				+
»Nettoresultat«	4+	=	=	=	1-	5+	5+	3+	3+	5+

+ : Stigning, = : Nærmest uændret, - : Nedgang

Tabel 4:

Forventninger om den fremtidige udvikling i forskellige indtægtstyper. Diverse organisationer

	Kontingen ter	Ar v	Gav er	Fonde/Lega ter	Indsamlin ger	Driftsin dt.	Puljemidl er	Tilsku d	Tilsku d	Tips Lott o
KFBU		-	-	=		=		=		=
Kontakt ml. mennesk.	=	+		=				+		=
Kolding Selvhjælp	+			=			-	+		=
SR-Bistand	+			=		+	-		+	+
HIV-Danmark	+	+	+	=		+	=	+	=	=
Kristeligt Studenter-										
Settlement	=	=	-	=		+	+	=	+	=
Blå Kors	-	=	+	+	=	+	+	+	+	+
SIND	=	-	=			=	-			-
Børns Voksenvenner	+			=	+	=	=	+	=	+
Kirkens Korshær		+	+	-	-	+	+	+	=	-

Muskelsvindfon den	=	=	=	=		=	=	=	-	
Mødrehjælpen	=	=	-	-	-	=	-	+	+	-
Børns Vilkår	+	=	=	=	+	+	=	=	=	+
Dansk Røde Kors	=	=	+	+	=	-		-	-	=
Ældresagen	+	+	=	=	=	+				+
»Nettoresultat«	5+	3+	2+	=	=	6+	1-	6+	3+	1+

+ : Stigning, = : Nærmest uændret, - : Nedgang

2.3 Private midler

Privat finansiering spiller en væsentlig rolle for flere organisationer i undersøgelsen, for nogle endda en helt afgørende rolle. Det er primært indsamlinger, fonde/legater og driftsindtægter, der spiller en rolle for de frivillige organisationer, mens medlemskontingenter, arv, gaver og renter spiller en ret lille rolle. Ældresagen er en afviger, idet den, som den eneste organisation, har mange indtægter fra medlemskontingenter og lotteri.

Der har været nogenlunde stabilitet i de fleste private indtægter i de senere år, og de fleste organisationer forventer også en høj grad af stabilitet i de private indtægter i fremtiden. Der er dog én undtagelse – driftsindtægterne, dvs. indtægter fra salg af diverse ydelser. I de senere år har der været en vis stigning i driftsindtægterne, og den tendens forventes fortsat i fremtiden.

Desuden kan man forvente, at sponsorvirksomhed kommer til at spille en større rolle i fremtiden. Det er et område, som flere og flere organisationer står på spring til at involvere sig i.

Der kan måske spores en tendens til, at de mere markedsorienterede indtægter er i fremgang i disse år. Flere af organisationerne er begyndt at tænke i forretningsmæssige baner, f.eks. om de har nogle ydelser, som kan sælges, eller indgå samarbejde med private virksomheder.

Det er ellers et generelt indtryk i en del af organisationerne, at det er blevet sværere at få folk til at give penge, og konkurrencen om private fonde og legater er blevet meget hårdere.

I det følgende vil vi se nærmere på de enkelte private indtægtstyper.

2.3.1 Medlemskontingenter

Medlemskontingenter spiller en helt minimal betydning for de frivillige organisationers finansiering – i hvert fald når det gælder landsorganisationerne, som denne undersøgelse handler mest om. Bortset fra Ældresagen er der ingen organisationer, hvor medlemskontingenterne udgør mere end 5% af de samlede indtægter. Det skyldes måske dels, at en del af organisationerne slet ikke er medlemsforeninger, f.eks. Kirkens Korshær, og dels er de fleste af organisationerne i denne undersøgelse, som nævnt, landsforeninger, hvor hovedparten af medlemskontingenterne forbliver ude i de lokale afdelinger, f.eks. Dansk Røde Kors og SIND.

Nogle af medlemsforeningerne har store problemer med at fastholde og skaffe medlemmer, f.eks. Røde Kors og SIND. Røde Kors udfører i disse år et stort arbejde for at skaffe nye og især yngre medlemmer. SIND har altid haft svært ved at skaffe medlemmer. Der er dog ingen af de organisationer i denne undersøgelse, der har haft nedgang i medlemsindtægterne inden for de senere år, bortset fra Blå Kors, som i de allersidste år har haft en lille nedgang.

Ældresagen er helt enestående i denne sammenhæng. De har i løbet af 10 år opnået over 300.000 medlemmer, og det fortsætter tilsyneladende i samme tempo – det sidste tal er 321.500. Det svarer til 45% af befolkningen på 67 år og derover. Det skal dog tilføjes, at Ældresagen også har medlemmer under 67 år, og der er ingen aldersgrænse. Medlemstallet er næsten mere imponerende, når man tager i betragtning, at der skal betales kontingent to gange om året, og at restanter hurtigt slettes.

Det store medlemstal har tilsyneladende en afsmittende virkning på Ældresagens lotteri, som de kører gennem medlemsbladet. Desuden har medlemstallet givetvis en betydelig politisk betydning og ikke mindst en legitimerende kraft.

Flere af de organisationer, vi har set nærmere på, har ambitioner om at styrke medlemstallene i fremtiden. Det gælder især nogle af de små organisationer, som kun har få medlemmer, f.eks. Kolding

Selvhjælp, Børns Vilkår og Børns Voksenvenner.

2.3.2 Arv

Indtægter fra arv er tilsyneladende af minimal betydning for næsten alle de undersøgte organisationer. Den eneste undtagelse er nok SIND, som i 1995 havde en stor arv, som udgjorde ca. 20% af alle indtægterne. Røde Kors fik 8% af sine indtægter i 1995 fra arv. Men ellers spiller arv næsten ingen rolle for organisationerne. Det er en meget usikker levevej, og det er helt klart ikke noget, man kan planlægge sine aktiviteter ud fra. »Kommer der noget er det godt, ellers.....«.

Der er eksempler på, at nogle frivillige organisationer henvender sig til diverse advokater for at få dem til at foreslå deres forening, når folk skal skrive testamente. Vi har dog ingen oplysninger om effekten af sådanne henvendelser.

I de senere år har arveindtægterne været nogenlunde af samme omfang som nu. Enkelte organisationer har haft stigninger, andre har haft nedgang, men de fleste har svaret nærmest uændret. Nogenlunde det samme billede tegner sig af forventningerne til fremtiden.

2.3.3 Gaver og donationer

Gaver og donationer hører, ligesom indtægter fra arv, til de både små og uberegnelige indtægter for organisationerne. Kirkens Korshær har dog en stor del af sine indtægter fra gaver og donationer – i 1995 22% af indtægterne. Røde Kors fik 10% af sine indtægter fra gaver og donationer og Ældresagen fik 8%. For de øvrige undersøgte organisationer spillede det ingen nævneværdig rolle i 1995.

I de senere år har organisationerne ikke oplevet nævneværdige ændringer i omfanget af gaver/donationer – nærmest uændret. I fremtiden er der nogen, der håber på stigende indtægter fra gaver/donationer, mens et par stykker forventer en nedgang.

2.3.4 Fonde og legater

Private fonde og legater er bestemt noget, der spiller en rolle i de frivillige organisationer. I flere organisationer bliver der brugt megen tid og mange kræfter på at skrive ansøgninger til alverdens fonde og legater – KRAKs legatbog er tyk, men kan nu fås på diskette.

Der er tre af de undersøgte organisationer, der har haft et vist held med at søge fonde/legater. Det er Mødrehjælpen, Børns Voksenvenner og Børns Vilkår. Kristeligt Studenter-Settlement har også haft en begrænset succes med det.

Det er efter manges mening ved at være et meget »hårdt marked«. Selv kommunerne er begyndt at søge private fonde. Der er efterhånden så mange, der søger fonde/legater, at der bliver mindre til hver enkelt, idet fondene/legaterne ikke bliver udvidet i samme takt. Det betyder flere spildte kræfter i de frivillige organisationer.

Ansøgningspresset er nu så hårdt, at nogle fonde er begyndt selv at henvende sig til de organisationer, som de ønsker at støtte. De kan simpelthen ikke overskue alle de henvendelser og ansøgninger, som de modtager.

De fleste af undersøgelsens organisationer angiver dog, at de har uændrede indtægter fra fonde/legater i løbet af de senere år. Et par enkelte har oplevet fremgang, og et par enkelte har oplevet nedgang. Det samme billede tegner der sig af forventningerne til fremtiden – stort set uændret.

I spørgeskemaet var der et spørgsmål om, hvilke fonde/legater/puljemidler organisationerne havde søgt. Desværre er spørgsmålet mangelfuldt besvaret af de fleste organisationer, så det er svært at bruge oplysningerne i analysen.

2.3.5 Indsamlinger

I denne undersøgelse er det indsamlingerne, der virkelig adskiller de organisationer, der overvejende er privat finansieret og de, der er offentligt finansierede. Børns Vilkår, Røde Kors og Ældresagen samler selv mange penge ind. Det samme gælder også for Kirkens Kors-hær, men her indgår også kollektindsamlinger fra kirkerne og bidrag fra genbrugsbutikker.

Flere organisationer mener indsamlingsmarkedet er hårdt. Folk er gennemgående svære at få til at give penge, ligesom det kræver mange indsamlere. Dansk Røde Kors har imidlertid haft succes med deres landsindsamling de sidste par år, og Børns Vilkår har også succes med deres specielle indsamlingsform. Børns Vilkår har ikke tilladelse til husstandsindsamlinger, det har kun Kræftens Bekæmpelse og Dansk Røde Kors, men de har organiseret et indsamlingskorps på skoler mv., som sælger mærker, plakater og postkort.

Der er ikke så mange organisationer, der benytter sig af egentlige indsamlinger, fordi det som regel kræver et indsamlingskorps eller et andet indsamlingsmedium/-middel. Det har de færreste mindre organisationer.

Muskelsvindfonden har haft meget stor succes med deres »Grøn koncert«, der kan karakteriseres som en særlig form for indsamling. Det er imidlertid en lidt usikker indtægtskilde, fordi sådanne friluftsansatte er meget afhængig af det ustadige danske sommervejr. I 1996 har overskuddet ved »Grøn koncert« eksempelvis været minimalt.

I de senere år har nogle organisationer oplevet et fald i indsamlingerne, mens andre som sagt har oplevet en fremgang. Det samme er tilfældet, når vi ser på forventningerne til indsamlinger i fremtiden – nogenlunde uændret og en del, der slet ikke vil benytte sig af denne indsamlingsform.

2.3.6 Lotterier

I sammenhæng med indsamlinger har vi lotterier. Det var tidligere en væsentlig indtægtskilde for frivillige organisationer. Men indførelsen af Lotto i 1989 blev en stor konkurrent til private lotterier. I dag er der næsten ingen organisationer, der holder lotteri. Som kompensation fik en række frivillige organisationer en særlig kompensation fra tips/lotto i nogle år. Men bl.a. Røde Kors mener, at det var en utilstrækkelig kompensation.

Den eneste organisation i denne undersøgelse, der laver lotteri af en vis størrelsesorden, er Ældresagen, som får over 20% af sine indtægter fra lotteriet. Desuden har Blå Kors et mindre lotteri.

»Hemmeligheden« ved Ældresagens lotterisucces er givetvis de mange medlemmer, og at de bruger medlemsbladet til at formidle lotteriet. Det reducerer omkostningerne væsentligt. Bl.a. Dansk Røde Kors ville også gerne lave lotteri, men de har haft dårlige erfaringer og mener, at omkostningsprocenten (udgifterne i procent af indtægterne) er for høj. Deres erfaring er, at det i øjeblikket ikke er lønsomt at lave traditionelt lotteri i Danmark.

2.3.7 Sponsorvirksomhed

Sponsorvirksomhed forekommer indtil videre i et ret behersket omfang blandt de frivillige sociale organisationer. I denne undersøgelse er der kun tre organisationer, der har nævnt sponsorer som en indtægtskilde. Det er SR-Bistand, Røde Kors og Børns Vilkår. Men flere andre er på vej ind på området, f.eks. Ældresagen.

Sponsorvirksomhed forekommer indtil nu i to hovedformer:

- A. En virksomhed betaler for udarbejdelse af en pjece med oplysninger om en frivillig organisations virksomhed. Til gengæld får virksomheden sit logo og navn trykt på pjecen, som f.eks. bliver placeret på biblioteker, på apoteker eller andre offentlige steder. Det har SR-Bistand og Ældresagen benyttet sig af, mens Børns Vilkår har benyttet sponsorstøtte til trykning af deres plakater og mærkater.
- B. En virksomhed får lov til at reklamere med, at den støtter en eller anden frivillig organisation, f.eks. Røde Kors. Det kan enten ske på plakater, i annoncer eller direkte på

produktet. Det bedste eksempel er måske, at Ramlösa sætter Røde Kors logo på sine etiketter, eller reklamerer med, at de økonomisk støtter et Røde Kors vandprojekt i Afrika.

En tredje form for sponsorstøtte er måske, at virksomheder annoncerer i en forenings blad, til trods for at den umiddelbare marketingsværdi er minimal. Det har Muskelsvindfonden erfaringer med.

Der er delte meninger om sponsorvirksomhed i organisationerne i denne undersøgelse. De positive mener, at det er en forholdsvis uskyldig måde at få dækket nogle udgifter på. Så længe det er afgrænset til særlige aktiviteter og foregår helt på organisationernes betingelser, er der ingen grund til betænkeligheder. De negative mener ikke, man skal »sælge sin sjæl«, og blande hjælpearbejde med reklamer.

En væsentlig fare ved sponsorvirksomhed ligger i, at den frivillige organisation bliver snævert forbundet med en virksomhed. Hvis denne virksomhed viser sig at stå for noget negativt, kan det indirekte skade den frivillige organisation – eksempelvis hvis sponsorvirksomheden bliver hængt ud i offentligheden, fordi den behandler sine medarbejdere dårligt eller viser sig at være en hensynsløs forurener.

Der er næppe tvivl om, at sponsorvirksomhed på det sociale område vil blive mere udbredt i fremtiden. Flere organisationer har tilkendegivet, at de lige afventer situationen lidt og lader andre gøre nogle erfaringer, før de selv involverer sig med en sponsor.

2.3.8 Driftsindtægter

Driftsindtægter dækker over en bred vifte af indtægter i de frivillige organisationer, f.eks.

- huslejer i organisationens ejendomme
- indtægter ved kursus/seminarvirksomhed
- indtægter fra foredragsvirksomhed/undervisning o.l.

Driftsindtægterne er her henregnet til privat finansiering, men der kan i mange tilfælde være tale om offentlige midler, f.eks. hvis en kommune betaler for huslejen i en nødbolig, eller hvis en offentlig myndighed køber et kursus, som leveres af en frivillig organisation. Man kan diskutere, om det skal regnes som offentlig finansiering, men i denne sammenhæng har vi valgt at sige, at det i princippet er ydelser, som kan betales af hvem som helst, og at det så er en tilfældighed, at det lige netop er det offentlige, der betaler.

Driftsindtægter spiller en væsentlig rolle for et par af de organisationer, som indgår i denne undersøgelse. Blå Kors og Mødrehjælpen får ca. 20% af deres indtægter fra driftsindtægter, og for begge organisationers vedkommende er der primært tale om betaling for boligydelse i deres ejendomme.

Driftsindtægter spiller også en vis rolle i Børns Vilkår, men her er der mest tale om indtægter ved afholdelse af kurser og seminarer, og det er deres intention at udvide denne aktivitet, bl.a. fordi det giver indtægter.

Der har gennemgående været tale om en udvidelse af denne aktivitet i de fleste af undersøgelsens organisationer i de senere år, og der er forventninger om, at denne indtægtspost vil vokse i fremtiden. Men det skal også siges, at der er flere af organisationerne, hvor denne indtægtspost slet ikke forekommer.

Flere organisationer nævner driftsindtægter, som en reel mulighed i fremtiden. Det handler ofte om, at de kan udbyde deres hjælpeydelse til salg, f.eks. rådgivningstjenester, eller at de kan tjene penge på at fortælle andre om deres metoder f.eks. personale i amter og kommuner, mod passende honorarer.

2.3.9 Renter

Renteindtægter forekommer i næsten alle frivillige organisationer, men på et meget begrænset niveau. Kun i Dansk Røde Kors udgør renteindtægterne en væsentlig indkomst – 11% af alle indtægterne. Ellers udgør renteindtægterne sjældent mere end 1% af indtægterne.

I de fleste tilfælde er der tale om et renteafkast af organisationens egenkapital. Denne egenkapital er sjældent særlig stor, da så mange penge som muligt bliver brugt til hjælpearbejdet. Det er dog naturligt for de fleste at have en vis reserve til at dække nogle faste udgifter i dårlige tider.

I flere interviews er der blevet peget på Kræftens Bekæmpelse, som et skræmmebillede, og senest har Dansk Blindesamfund været hængt ud i pressen, fordi de samlede sig store formuer. De fleste organisationer er opmærksomme på, at de indtjente penge først og fremmest skal arbejde for »sagen«. Det er specielt vigtigt, når der er tale om privat indsamlede penge.

2.4 Offentlige midler

De offentlige midler spiller en væsentlig rolle for de fleste af de organisationer, som indgår i denne undersøgelse. Flere af dem er helt afhængige af offentlige midler, først og fremmest de organisationer, der får de fleste af sine indtægter fra driftsoverenskomster med kommuner og amter.

Der er relativt få midler fra driftstilskud fra kommuner, amter og staten. Kun nogle enkelte organisationer får en væsentlig del herfra. Staten støtter i stedet organisationerne via puljemidler og tips/lotto. Der er mange, der har disse indtægtskilder, og det er af en vigtig betydning for en del af organisationerne.

Uden offentlige midler ville mange organisationer have svært ved at udføre sine aktiviteter, sådan som det sker i dag.

2.4.1 Driftsoverenskomster

Indtægter fra driftsoverenskomster spiller en meget stor rolle for enkelte af de organisationer, der indgår i denne undersøgelse. Især følgende tre organisationer:

- Støtte- og rådgivningscenter for anbragte børn og unges forældre
- KFBU – Kristelig Forening til bistand for Børn og Unge
- Blå Kors

Disse tre organisationer får mellem 70% og 100% af deres indtægter fra driftsoverenskomster med kommuner, amter og ministerier.

Støttecentret er i en særlig situation, idet det er på grænsen til at være en institution under Københavns Kommune. Der er dog tale om en driftsoverenskomst, ligesom støttecentret har sin selvstændighed.

KFBU og Blå Kors er nærmest »specialister« i at drive institutioner for offentlige myndigheder, dvs. døgninstitutioner for børn og unge samt behandlingsinstitutioner og herberger. Det samme kan delvis siges om Kirkens Korshær, som får næsten halvdelen af sine indtægter fra driftsoverenskomster for drift af herberger og varmestuer. Alle disse tre organisationer er gamle og veletablerede. De er velkendte af kommuner, amter og staten.

På lokalt plan har vi Kristeligt Studenter-Settlement på Vesterbro, som også har en driftsoverenskomst med Københavns Kommune om et socialpædagogisk projekt.

Der er gennemgående tilfredshed med driftsoverenskomsterne fra organisationernes side. Det er som regel stabile aftaler, som dækker udgifterne. På nogle områder, f.eks. herbergsdrift og døgninstitutioner for børn og unge, er driftsoverenskomsterne funderet i lovgivningen og de tilhørende ministerielle vejledninger. Det er ofte standardaftaler, hvor der ikke er så meget at forhandle om.

Men når det drejer sig om den driftsoverenskomst, som Støttecentret har med Københavns Kommune, så er det ikke en standardaftale. Støttecentret er 100% økonomisk afhængig af Københavns Kommune, og det giver måske et noget ulige forhandlingsforhold.

2.4.2 Tilskud fra kommuner og amter

Tilskud fra amter og kommuner udgør en meget lille del af organisationernes indtægter. I vores undersøgelse er det kun Kolding Selv-hjælp, Kontakt mellem mennesker i Svendborg og Børns Voksenvenner i København, der modtager tilskud af betydning. Kolding Selvhjælp får ca. 40% af sine indtægter fra kommune og amt (mest kommune).

Den relativt lille betydning af kommunale tilskud skyldes imidlertid, at vi ikke har lokalafdelingerne i nogle af de store organisationer med i undersøgelsen, f.eks. Kirkens Korshær, Ældresagen og Blå Kors. En hel del af disse organisationer får kommunale tilskud til deres arbejde.

Et andet aspekt af kommunale tilskud er imidlertid de »gratis goder«, som mange kommuner stiller til rådighed for organisationerne, f.eks. gratis husleje i kommunale bygninger. Da vi overvejende har landsorganisationer repræsenteret i denne undersøgelse, er de »gratis goder« i kommunerne nok noget undervurderede og dermed de kommunale tilskud til de frivillige sociale organisationer.

I undersøgelsen indgår et par lokale organisationer, som stort set ikke rigtig får tilskud fra kommuner og amter til deres arbejde, selv om det foregår på lokalt plan, f.eks. SR-Bistand og Kristeligt Studenter-Settlement. Desuden klager nogle af de større organisationer over manglende kommunale tilskud mange steder, f.eks. Blå Kors og Kirkens Korshær.

Det går igen i interviewene med repræsentanter for flere organisationer, at det kan være svært at få kommunerne til at støtte deres arbejde. Men der er også stor forskel på kommunerne. I undersøgelsen har vi således »solstrålehistorien« fra Kolding, hvor der er et godt forhold mellem Kolding Selvhjælp og Kolding Kommune og et frugtbart samarbejde mellem Blå Kors og Herning Kommune.

Spørgsmålet om kommunale tilskud afhænger først og fremmest af indstillingen til frivilligt socialt arbejde i kommunen, dvs. både hos politikere og embedsmænd. Hvis de rigtige personer er tilstede på de rigtige tidspunkter, er der mulighed for et frugtbart samarbejde mellem kommuner og frivillige organisationer.

Trods frustrationer i flere organisationer, er der alligevel en del organisationer, som forventer en stigning i tilskuddene fra amter og kommuner i fremtiden.

2.4.3 Tilskud fra staten

Tilskud fra staten omfatter i vores undersøgelse to forskellige ting:

- Finanslovstilskud
- Forskellige ministerielle tilskud, som ikke er puljer

Her er Finanslovstilskuddet klart det mest betydningsfulde. Tre organisationer er på Finansloven: Mødrehjælpen, Blå Kors og HIV-Danmark. Desuden er Dansk Røde Kors netop også kommet på Finansloven. For både Mødrehjælpen og HIV-Danmark udgør Finanslovstilskuddet ca. en tredjedel af deres indtægter, hvilket er ret anseligt. For Blå Kors drejer det sig kun om 2 millioner kr., svarende til 2% af de samlede indtægter.

At komme på Finansloven kræver normalt en særlig indsats og gode politiske forbindelser. Blå Kors har været på Finansloven i en del år, og det er meningen de skal forestå undervisning o.l. omkring alkoholmisbrug. Mødrehjælpen kom på Finansloven for flere år siden, som resultat af et politisk baggrundsarbejde, der udnyttede det alternative flertal i Schlüters regeringstid. HIV-Danmark kom på Finansloven for 3 år siden, som resultat af en høj politisk prioritering af arbejdet med at hindre udbredelsen af AIDS i Danmark. Men det er langt fra klart, hvorfor nogle organisationer kommer på Finansloven, mens andre ikke gør det.

Nogle af de øvrige organisationer modtager mindre tilskud fra forskellige ministerier. F.eks. modtager SR-Bistand tilskud fra Justitsministeriet til at drive juridisk rådgivning.

Der er forventninger om stigende tilskud fra staten i de kommende år hos flere af de organisationer, der modtager statstilskud, mens andre tror det forbliver nogenlunde uændret.

Tilskud fra staten til frivillige organisationer hører til sjældenhederne. Det er for størstedelen lagt ud til særlige puljer, som vil blive behandlet nærmere i næste afsnit.

2.4.4 Puljemidler

Puljemidler er en af de finansieringskilder, som spiller størst rolle i de organisationer, der indgår i denne undersøgelse. Det er især de lidt mindre organisationer, der er stærkt afhængige af puljemidler. Følgende organisationer modtager ca. 40-50% af deres indtægter fra puljer:

- Landsforeningen SIND
- SR-Bistand
- Kolding Selvhjælp
- Børns Voksenvenner

De fleste andre organisationer modtager mindre end 10% af deres indtægter fra puljemidlerne, og her udgør puljemidlerne et supplement.

Den helt dominerende pulje er PUF (Pulje til frivilligt socialt arbejde for socialt truede grupper), som administreres af Socialministeriet. Der uddeles ca. 60 millioner kr. hvert år, og der findes en fortegnelse over ansøgere og modtagere af PUF-midler. PUF er målrettet det frivillige sociale arbejde, og dækker driftsudgifter i forbindelse med organisationers frivillige arbejde og driftsudgifter til enkeltprojekter. PUF dækker altså driftsudgifter. I disse år er der sat særlige midler af til frivillighedsformidlinger og modelprojekter, hvor der foregår et samarbejde mellem de frivillige og kommuner og arbejdsmarkedets parter.

Der blev ialt bevilget 53,2 millioner kr. PUF-midler for året 1996. Der blev imidlertid ansøgt om 264 millioner kr. Det svarer til, at der blev bevilget 20% af det beløb, der blev ansøgt om. Der var tilsvarende 1073 ansøgninger, hvoraf 598 fik bevilget penge, hvilket svarer til 56% af ansøgningerne. Mere end halvdelen af ansøgningerne blev altså imødekommet, men kun 20% af det samlede ansøgte beløb. Det skyldes simpelthen, at de fleste ikke har fået det beløb, de søgte om, men et lavere beløb. Gennemsnitsbeløbet på ansøgningerne var 246.000 kr. mens gennemsnitsbeløbet på de bevilgede var 89.000 kr.

Tabel 5:

Ansøgninger og bevillinger til PUF, 1996

	Antal ansøgninger			Ansøgte beløb, mill.kr.		
	Ansøgninger	Bevillinger	Bevilings-%	Ansøgt beløb	Bevilget beløb	Bevilings-%
Kirkens Korshær	49	34	69%	23,5	9	38%
Hjælpeorganisationer	90	51	57%	27,5	5,4	20%
Væresteder o.l.	205	125	61%	42,9	6,9	16%
Selvhjælpsprojekter	65	57	88%	10	4	40%
Frivillighedsformidling	51	40	78%	14,2	7,9	56%
Krisecentre	43	27	63%	10,3	2,5	24%

Etniske mindretal	41	16	39%	10,1	1,7	17%
Rådgivning/behandl.	85	43	51%	22,7	3,9	17%
Boligområder	152	64	42%	22,6	2,7	12%
Særlige risikogrupper	29	22	76%	12,3	3,8	31%
Sygdomsforeninger	79	37	47%	15,3	1,6	10%
Truede unge	55	39	71%	13,6	1,7	13%
Blandet	129	43	33%	39,3	2,1	5%
Ialt	1073	598	56%	264,3	53,2	20%

I tabel 5 er PUF-ansøgningerne inddelt i 13 forskellige kategorier, efter målgrupper eller aktivitetstyper. I hver af disse 13 kategorier er beregnet en bevillings-procent for henholdsvis ansøgninger og ansøgte beløb.

Man bemærker, at Kirkens Korshær har en selvstændig ansøgningskategori, hvor de for 1996 ialt fik bevilget 9 millioner kr. – svarende til godt en tredjedel af det beløb, de havde ansøgt om.

Tabellen viser, at bevillingsprocenten er højest for selvhjælpsprojekter, hvor 88% af ansøgningerne og 40% af det søgte beløb er blevet bevilget. Bevillingsprocenten er ligeledes høj for frivillighedsformidlinger og særlige risikogrupper. I bunden ligger den blandede gruppe, hvor kun 33% af ansøgningerne og 5% af de ansøgte beløb blev bevilget. Boligområder og sygdomsforeninger ligger også lavt.

Man kan også se på, hvor stor en del af de ansøgte beløb, der bliver bevilget til de projekter, som får bevilget et beløb. Det siger noget om, hvor mange penge projekterne skal skaffe ad anden vej eller nedskære projektudgifterne. Her viser det sig, at blandt de projekter, som har fået bevilget penge, har de i gennemsnit fået 39% af det beløb, som de har søgt om. Denne procentsats varierer naturligvis meget. I gruppen af frivillighedsformidlinger har de fået 63% af de ansøgte beløb, men projekterne vedrørende truede unge har kun fået 17% af det ansøgte beløb.

Næsten alle PUF-bevillinger løber i et år, men der er også mulighed for op til 3-årige bevillinger. Det er blot meget sjældent, det forekommer. I denne undersøgelse er der imidlertid én organisation, som har fået en 3-års bevilling for 1996. Det er Børns Voksenvenner i København, som dermed undgår at lukke.

Ligesom ved modelprojekterne i PUF, er et samarbejde mellem kommune/amt og frivillige organisationer også en betingelse for Storbypuljen. Princippet i puljen er, at amt/kommuner gradvis skal overtage en større del af finansieringen, typisk over en 3-årig periode.

Derudover har organisationerne nævnt AKTIV-puljen, AIDS-puljen, Sygekassernes Helsefond, 15M-puljen for sindslidende og pulje til selvmordsforebyggelse.

Det skal her nævnes, at 15M-puljen, som er beregnet til sindslidende, er ved at blive nedlagt. Det er et alvorligt problem for Landsforeningen SIND, som ellers har modtaget 10% af de 15 millioner kr. hvert år.

Puljemidlerne har været markant stigende i de senere år i de fleste organisationer. Men Kolding Selvhjælp og SR-Bistand har dog oplevet fald i puljeindtægterne.

Men i fremtiden er der ikke så store forventninger til, at puljemidlerne vil stige. Kolding Selvhjælp, SR-Bistand, SIND og Mødrehjælpen forventer faldende indtægter fra puljemidlerne, mens Kristeligt Studenter-Settlement, Blå Kors og Kirkens Korshær forventer stigende indtægter fra puljerne. Puljernes økonomiske betydning er tilsyneladende toppet, i hvert fald i forhold til forventningerne.

2.4.5 Tips og lotto

Tips/lotto-midlerne spiller ikke den altdominerende rolle i nogen af de undersøgte organisationer, men til gengæld modtager næsten alle organisationerne et større eller mindre beløb fra tips/lotto.

I vores undersøgelse er der kun 3 organisationer, der modtager mere end 10% af deres samlede indtægter fra tips/lotto. Det er:

- HIV-Danmark (33%)
- SR-Bistand (27%)
- SIND (21%)

De fleste andre organisationer får 5-10% af deres indtægter fra tips/lotto, men der er to organisationer, som ikke får tips/lotto: Støttecentret for forældre til anbragte unge og Børns Voksenvenner. For Børns Voksenvenners vedkommende er det fordi, de endnu ikke er blevet anerkendt, som tilskudsberettiget.

Der er i princippet to typer af tips/lotto-midler. Den ene er støtte til drift, men det gives kun til landsdækkende organisationer, dvs. man skal have aktiviteter i mindst 8 amter i Danmark.

Den anden type støtte fra tips/lotto er til anskaffelser af udstyr o.l., det som kaldes »ting og sager«. Denne støtte kan gives til alle organisationer.

Selv om næsten alle organisationer får glæde af tips/lotto-midler, er der nogle af de større organisationer, f.eks. Dansk Røde Kors, som er noget utilfredse med den konkurrence, som tips/lotto påfører organisationernes egne lotterier o.l. Det er specielt indførelsen af Lotto i 1989, som betød, at mange organisationer nedlagde deres egne lotterier. I stedet fik de så økonomisk kompensation i nogle år efter indførelsen af Lotto. Men de har efter deres mening ikke fået en retfærdig kompensation.

Udviklingen i de senere år har været i retning af, at organisationerne har fået flere midler fra tips/lotto, bortset fra Dansk Røde Kors og Mødrehjælpen. I fremtiden er der blandede forventninger til tips/lotto-midlerne. Nogen tror, de forbliver af uændret omfang, mens SR-Bistand, Blå Kors, Børns Voksenvenner, Børns Vilkår og Ældresagen tror på stigende indtægter fra tips/lotto. Kun Kirkens Korshær og Mødrehjælpen tror der kommer færre tips/lotto-midler.

2.5 Gratis goder

Udover direkte indtægter, er det også forholdsvis almindeligt, at frivillige organisationer modtager nogle gratis goder, f.eks. i form af gratis eller reduceret husleje, personer i jobtilbud eller militærnægtene.

Tabel 6:

Modtager organisationen andre former for støtte end penge?

	Gratis/reduceret husleje fra private	Gratis/reduceret husleje/offentlige	Personer i jobtilbud	Militærnægtene	Andet
FKBU			+		
Kontakt ml. mennesk.		+	+		+
Kolding Selvhjælp			+		
SR-Bistand			+		
HIV-Danmark	+		+		+
Kristeligt Studenter- Settlement			+		
Blå Kors			+		
SIND			+ lokalt		
Børns Voksenvenner		+			+
Kirkens Korshær	+	+	+	+	
Muskelsvindfonden		+		+	
Mødrehjælpen		+	+		
Børns Vilkår	+		+		
Dansk Røde Kors	+ lokalt	+	+	+	
Ældresagen					

Den helt dominerende måde at få gratis ydelser er via personer i job-tilbud. Næsten alle organisationerne i denne undersøgelse benytter sig af personer i jobtilbud. Der er kun 3 organisationer uden personer i jobtilbud: Støttecentret, Børns Voksenvenner og Ældresagen.

Af samme betydning kan militærnægtene være for en organisation. Men det er tilsyneladende ikke særlig udbredt i denne undersøgelses organisationer. Kun Kirkens Korshær og Dansk Røde Kors har militærnægtene.

Gratis eller reduceret husleje spiller også en vis rolle for organisationerne. HIV-Danmark, Kirkens Korshær, Børns Vilkår og Dansk Røde Kors får endda gratis eller reduceret husleje fra private personer, mens Børns Voksenvenner, Kirkens Korshær, Mødrehjælpen og Dansk Røde Kors har denne fordel via det offentlige, som oftest fra kommunerne. Det er dog vigtigt at nævne, at denne undersøgelse primært omfatter landsforeninger. På lokalt plan, dvs. lokalafdelingerne af landsforeningerne og rent lokale foreninger, ser forholdene sandsynligvis noget anderledes ud.

I kategorien »andet« drejer det sig om benyttelse af fotokopieringsmaskine og lignende kontorfaciliteter, eller at man har fået kontorudstyr forærende. Det er tilsyneladende ikke særlig udbredt, med mindre svarpersonerne har glemt at skrive det på spørgeskemaet.

Selv om vi ikke kan sætte beløbsstørrelser på de forskellige gratisgoder eller prisreduktioner, er der næppe tvivl om, at der er tale om anselige beløb, hvis organisationerne selv skal betale for dem.

Ved siden af disse »gratis goder« har næsten alle organisationerne frivillige medarbejdere. Det har ingen mening at opgøre værdien af denne indsats i økonomiske størrelser, fordi det som regel er helt andre motiver, der er afgørende for den frivillige deltagelse. På den anden side er deres indsats i visse tilfælde i »konkurrence« med professionelt arbejde, som kan prissættes. I stedet gives en oversigt over antallet af frivillige og lønnede medarbejdere i organisationerne, på baggrund af oplysningerne i spørgeskemaerne.

Tabel 7:

Antallet af frivillige og lønnede medarbejdere i organisationerne.

	Lønnede	Frivillige	Andre*
Støttecentret	2	5	1
Kontakt mellem mennesker –			
Svendborg	2	40	-
KFBU	13	-	-
Kolding Selvhjælp	2	90	1
HIV-Danmark	12	40	2
SR-Bistand	2	50	2
Kristeligt Studenter-Settlement	24	100	-
Blå Kors	193	700	-
Landsforeningen SIND	12	90	?
Børns Voksenvenner	2	75	-
Kirkens Korshær	300	4000	-
Muskelsvindfonden	60	2200	-
Mødrehjælpen	40	70	4

Børns Vilkår	6	115	-
Dansk Røde Kors	250	15.000	?
Ældresagen	45	2.000	6.000
Fejlbehandlede Patienter	0	10	-

* Eksempelvis militærnægtere, jobtilbud og aktiverede

Kilde: Undersøgelsens spørgeskemaer

Tabel 7 viser, som forventet, at der er meget stor forskel på antallet af lønnede og frivillige medarbejdere. Det er naturligvis de store organisationer, som har mange lønnede medarbejdere, fx. Dansk Røde Kors, Blå Kors og Kirkens Korshær. Derimod har en stor organisation som Ældresagen relativt få lønnede medarbejdere.

Det er også de større organisationer, der har mange frivillige. Men der er forskel på hvordan begrebet frivillige medarbejdere er blevet fortolket, derfor er oplysningerne i tabellen ikke helt sammenlignelige. Eksempelvis har nogle af organisationerne medregnet frivillige bestyrelsesmedlemmer, det har andre ikke. Oplysningerne i tabel 7 lider også af den svagheit, at de fleste organisationer i denne undersøgelse er landsorganisationer. De har ikke altid overblik over, hvor mange frivillige der fungerer ude i lokalforeningerne.

Alt ialt skal man være varsom med at drage konklusioner på baggrund af tabel

3 Problemstillinger

I undersøgelsens interviews med repræsentanter for organisationerne er der blevet peget på en række forskellige problemer, som besværliggør eller umuliggør udførelsen af det frivillige arbejde. I dette kapitel vil vi redegøre for disse problemstillinger.

3.1 Samarbejde med kommuner og amter

En vigtig problemstilling i undersøgelsen handler om de frivillige organisationers samarbejde med kommuner og amter, eller snarere manglen på samarbejde. Til trods for at det primært er landsorganisationer, der indgår i denne undersøgelse, er der alligevel en del af de frivillige organisationer, der klager over, at amter og især kommuner ikke støtter det frivillige arbejde tilstrækkeligt økonomisk. Desværre har vi ikke haft mulighed for at udspørge kommuner og amter i denne undersøgelse, og oplysningerne om kommunernes holdninger stammer overvejende fra interviews med repræsentanter for de frivillige organisationer.

Samarbejdsproblemer mellem frivillige organisationer og kommuner/amter kan eksempelvis forekomme i følgende situationer.

Det første eksempel handler om en frivillig organisation, som har startet en aktivitet i et lokalområde for egne midler, fordi der efter deres mening er behov for denne aktivitet. Efter nogen tid, hvor det har vist sig, at der faktisk er et behov for aktiviteten, anmoder den frivillige

organisation kommunen om hel eller delvis økonomisk støtte til at drive aktiviteten. Det vil vil nogle kommuner afvise at støtte.

I et andet eksempel har en frivillig organisation har fået en idé til en aktivitet, der efter deres mening er behov for i et lokalområde, og de vil nu bede kommunen om at være med til at finansiere aktiviteten, helt eller delvist. Det vil nogle kommuner afvise og stille spørgsmålstejn ved, om der virkelig er det påståede udækkede behov. Måske mener kommunen endda, at de allerede har etableret foranstaltninger, som afhjælper behovet.

Et tredje eksempel drejer sig om en frivillig organisation, der har udarbejdet et projektforslag om en hjælpeforanstaltning i et lokalområde, og har fået bevilget penge fra PUF i et par år. Det går helt fint og aktiviteten bliver en succes. Herefter beder organisationen kommunen om økonomisk støtte, efter at de ikke længere kan få anden offentlig økonomisk støtte. Det vil nogle kommuner sige nej til, fx. fordi de gerne ville have været med i planerne fra starten.

Der kan nævnes andre situationer, hvor de frivillige organisationer bliver frustrerede over kommunernes eller amternes negative indstilling.

Kommunerne og amterne kan selvfølgelig have helt gode og legitime årsager til at afslå støtte og samarbejde med frivillige organisationer. I eksemplerne er nævnt, at de vurderer behovet som minimalt eller at de selv har etableret en tilsvarende/lignende foranstaltning. Det kan også være, at de er principielle modstandere af, at frivillige organisationer udfører socialt arbejde. Ligesom det kan være, at de ikke har råd, hvis de skal overholde budgettet.

Selv om denne undersøgelse kun omfatter nogle ganske få organisationer, og de fleste af dem endda er landsorganisationer, er der meget der tyder på, at der er et problem med at fastlægge grænserne mellem det frivillige arbejde og kommunernes/amternes forpligtelser. Det er der tilsyneladende vidt forskellige opfattelser af.

Det betyder, at det frivillige arbejde har meget forskellige betingelser i Danmark, hvor kommunerne og amterne står for en meget stor del af det sociale arbejde. Det kommunale selvstyre er nemlig meget stærkt på det sociale område.

Men samtidig har vi nogle centrale puljer, fx. PUF, som støtter lokalt arbejde, uden først at aftale og afklare tingene med de kommunale/amtslige myndigheder. Der er fra flere andre puljers side bestræbelser på at inddrage de lokale myndigheder, fx. kræver storbypuljen, at der er aftalt et samarbejde og en samfinansiering med de lokale myndigheder. Men det kræver fx. PUF-puljen ikke.

Det er muligt, at denne strategi, af kommunerne/amterne, kan opleves som et pres fra centrale puljer og frivillige organisationer. Det kan skabe en vis modstand hos nogle kommuner, fordi de føler, at de bliver holdt udenfor, og bare skal betale regningen.

I denne undersøgelse har vi imidlertid også hørt om et meget positivt samarbejde mellem Kolding Kommune, Kolding Selvhjælp og Vejle amt. I dette tilfælde er det tilsyneladende lykkedes at få tillid til hinanden, og få inddraget alle parterne i arbejdet fra første færd. Her har man diskuteret sig frem til, hvordan man kan bruge hinanden, og aftalt hvem der tager sig af hvad. Det har dels

resulteret i, at Kolding Selvhjælp modtager økonomisk støtte fra kommune og amt til de aftalte aktiviteter. Desuden har de sammen fået puljepenge fra PUF (modelprojekt) og Storbypuljen.

Vi er også stødt på et frugtbart samarbejde mellem Blå Kors og Herning Kommune, hvor Blå Kors nærmest fungerer som socialkontor overfor nogle af de klienter, som regelmæssigt kommer i Blå Kors.

Når man spørger nogle af organisationerne om, hvorfor der er et godt samarbejde i nogle kommuner og et dårligt samarbejde i andre kommuner, så henviser flere til, at det i høj skyldes enkeltpersoner og deres indbyrdes forhold. Vi har med et område at gøre, som ikke er særlig regelbundet, og derfor kommer det meget nemt til at handle om sym- og antipatier, og nogle gange måske rene tilfældigheder.

Succesen i Kolding Kommune skyldes sandsynligvis, at der var den rigtige socialudvalgsformand, de rigtige embedsmænd og den rigtige initiativtager i Kolding Selvhjælp, som på det rigtige tidspunkt fik et positivt og tillidsfuldt forhold til hinanden. Men det er problematisk, hvis den sociale indsats afhænger alt for meget af lokale tilfældigheder.

3.2 Uafhængighed og usikkerhed

Et centralt spørgsmål i mange frivillige organisationer, når man snakker finansiering, er deres uafhængighed og selvstændighed. I hvilken grad sælger de deres sjæl for ussel mammon?

Dette afhænger naturligvis af, hvilke betingelser der er knyttet til pengene. Er de øremærkede til bestemte formål? Skal der dokumentation på bordet? Er der kontrolmuligheder? Skal aktiviteterne foregå på bestemte måder? osv., osv. Dette er dog kun ét aspekt af uafhængigheden.

Et andet aspekt handler om at kunne være kritisk over for dem, der giver pengene. Kan man fx. tillade sig at kritisere en kommune, når man samtidig søger tilskud i kommunen? Eller den private sponsor?

Hovedskillelinien går i mange tilfælde mellem private midler og offentlige midler, hvor private midler som regel betragtes som de frie midler, mens de offentlige midler ofte er betingede af, at en række betingelser bliver opfyldt.

Denne forskel kan begrundes i, at offentlige midler er såkaldt betroede midler, der er opkrævet som skat af almindelige folks hårde arbejde. Man kan ikke tillade, at disse penge blot gives ud uden en høj grad af sikkerhed for, at de bliver brugt til noget fornuftigt.

De private midler er som regel givet som en slags gave, hvor den enkelte bidragsyder selv har taget stilling til, om han/hun vil støtte denne eller hin gode sag. Der er etableret en form for tillidsforhold mellem bidragsyderen og den frivillige organisation, hvor bidragsyderen tror, at hans penge bliver brugt i en god sags tjeneste.

Selv om der normalt ikke er formelle betingelser knyttet til private midler, så føler de fleste organisationer sig alligevel bundet af de forventninger, som de tror bidragsyderne har til deres virksomhed. På den måde er private midler lige så forpligtende, som offentlige midler.

Det er imidlertid interessant, at selv om en del repræsentanter for frivillige organisationer har nævnt, at de er bange for at blive afhængige af offentlige midler, så er det de færreste, som rent faktisk har oplevet denne afhængighed. Det er mest noget de frygter. Men vi har dog fået oplysninger om enkelte eksempler på kommuner, som har villet styre/dominere aktiviteterne i frivillige organisationer eller direkte har modarbejdet dem.

Den sværeste afhængighed er sandsynligvis afhængigheden af penge overhovedet. Man kan sige, at man allerede har bragt sig i et afhængighedsforhold, når man enten har startet en aktivitet, der er beregnet til at være noget langvarigt, eller har sat sig i faste udgifter til husleje og lønninger. Spørgsmålet er så, om finansieringen er baseret på en enkelt eller nogle få indtægtskilder, eller om der er en bred vifte af indtægter. Hvis der kun er en enkelt finansieringskilde, så kan organisationen siges at være ret afhængig. Det har vi i vores undersøgelse et eksempel på i Støttecenter til forældre til anbragte børn og unge, som er helt afhængig af en samarbejdsaftale med Københavns Kommune.

Men det er svært at fjerne en afhængighed, som samtidig er en eksistensbetingelse. Man kan reducere afhængigheden ved at skaffe sig mange forskellige indtægtskilder.

En udløber af spørgsmålet om uafhængighed, er spørgsmålet om usikkerhed. Det er især et vigtigt spørgsmål for mange små og nye organisationer. Flere af de små organisationer har i denne undersøgelse nævnt usikkerheden som det største problem. Kan de overhovedet overleve? og hvor længe? Det er noget de bruger mange psykiske kræfter på.

De eneste organisationer, som har en nogenlunde sikker tidshorisont for deres eksistens, er de organisationer, der har størstedelen af deres aktiviteter aftalt i driftsoverenskomster o.l., som løber over flere år. Men næsten alle offentlige tilskud gives for et år ad gangen. De fleste fonde og legater skal søges en gang om året. De fleste puljebevillinger gives for et år ad gangen. osv., osv. Den typiske tidshorisont for frivillige organisationer er altså ca. 1 år.

Denne tidshorisont er relativt lille, når man sammenligner med offentlige institutioner. Her er tidshorisonten normalt meget længere, fx. eksisterer en skole som oftest en del år, og det samme er tilfældet med sygehuse og jernbanestationer. Men hvis man sammenligner med situationen for de fleste private erhvervsvirksomheder i Danmark, så er de frivillige organisationer ikke specielt dårligt stillet.

Grunden til at det er et vigtigt problem er, at en del hjælpeindsatser løber over flere år, og helst skal forløbe som en kontinuerlig indsats. Hvis man har fået sat noget langsigtet i gang, er det et stort problem, hvis det pludselig skal lukke eller skære drastisk ned.

Usikkerheden kan være en hindring for, at de rigtige medarbejdere bliver ansat, fordi de ikke vil risikere at forlade en god fast stilling, når man kun kan love dem ansættelse i kortere tid. Men det er langt fra altid et problem, idet der ofte er en sammenhæng mellem de bestemte typer af medarbejdere, som passer godt til frivilligt arbejde, og samtidig er villige til at løbe en risiko.

Finansieringsmæssigt er der mulighed for at udstrække især puljemidlerne over flere år. Storbypuljen er typisk 3 årig, og PUF-midlerne kan også i visse tilfælde strækkes over 3 år, men det er meget sjældent det sker. En del af organisationerne i denne undersøgelse efterlyser 3 års bevillinger fra PUF.

Et virksomt middel mod økonomisk usikkerhed er en stor egenkapital. Det kan vi også konstatere i flere frivillige organisationer, især de store og de gamle organisationer. De nye og de små organisationer har sjældent den helt store egenkapital, og er derfor endnu mere usikre.

En væsentlig del af denne problematik, som blev rejst i et par interview, er spørgsmålet om, hvorvidt frivillige organisationer skal være »tunge« institutioner eller om det skal være fleksible størrelser, der hurtigt kan indrette sig efter de sociale behov, der skal tilgodeses og de problemer, der skal løses.

3.3 Mangler penge til drift

Et vigtigt emne, som er blevet berørt af flere organisationer, er manglen på penge til drift og lønninger. Det er i mange tilfælde de mindre organisationer, der har dette problem. Til gengæld er der stort set rigeligt med penge til aktiviteter og anskaffelser.

For det første er der faktisk mange private fonde og legater, som primært giver penge til noget konkret, fx. anskaffelse af legeredskaber til en legeplads, en kano eller en ferietur for nogle forsømte børn. Derimod giver de sjældent til husleje, varme, porto osv., og næsten aldrig til lønninger og administration. De vil helst give til noget, som er konkret og synligt, her og nu.

De offentlige midler har efter manges mening også en slagside i retning af »ting og sager«. Mest tydeligt viser det sig med tips/lotto-midlerne, hvor organisationer, der ikke er landsdækkende kan få penge til anskaffelser, kurser og oplysningsvirksomhed, men ikke til drift. Kun landsdækkende organisationer kan få penge til drift. Der er eksempler på, at frivillige organisationer nærmest flyder i udstyr af forskellig art. Til gengæld mangler de penge til husleje, el, telefon og lønninger.

Helt små organisationer savner nogle »frie« penge, som de kan anvende til at komme på kurser – både ansatte og frivillige. De har som regel meget lidt »luft« i deres budgetter, som afskærer dem fra andre aktiviteter, end de helt målrettede. Men de har naturligvis brug for at mødes til erfaringsudvekslinger og uddannelse/kurser o.l. Det skal de enten afholde af deres private penge eller de skal igennem en mere eller mindre kompliceret ansøgningsprocedure, hvor de ikke ved om de får bevilget pengene.

Et andet område, hvor flere organisationer savner midler, er til at give omkostningskompensationer til frivillige. Det kan dreje sig om transportudgifter i forbindelse med besøgstjeneste eller telefonudgifter i forbindelse med telefonkæder. Her mener flere organisationer, at det er urimeligt at de frivillige selv skal have væsentlige udgifter, ved at arbejde som frivillig i en anerkendt frivillig organisation. De burde kunne få udgifterne refunderet.

Mange af de frivillige organisationer er særdeles glade for de forskellige puljer, fx. PUF og Storbypuljen, fordi de her kan få midler til drift og lønninger. Det samme kan de landsdækkende organisationer få fra tips/lotto. Det betyder bl.a. at mange organisationer stræber efter at blive landsdækkende, for at få driftsmidler fra tips/lotto. Det kan være uheldigt, hvis en god indsats derved flyttes væk fra et lokalområde, og bliver til noget middelgodt på landsplan.

Spørgsmålet om støtte til drift og lønninger hænger muligvis sammen med lidt forskellige opfattelser af, hvordan frivilligt arbejde udføres mange steder. Hvis frivilligt arbejde virkelig udføres som frivilligt arbejde, så er der naturligvis ikke brug for særlig mange penge til lønninger

og drift. Det er jo bare personer, der af et stort og godt hjerte udfører et uegennyttigt stykke arbejde helt frivilligt.

Men sådan ser det frivillige sociale arbejde ikke ud mere, i hvert fald ikke alle steder. I stedet foregår det mange steder på et højt fagligt og til tider professionelt niveau. I mange frivillige organisationer sætter man en ære i at yde det bedste, med fagligt set meget dygtige medarbejdere, som samtidig er engagerede i organisationen. Desuden er det i mange tilfælde ret alvorlige problemer, som de frivillige organisationer tager sig af, og som kræver stor dygtighed at håndtere rigtigt.

Et arbejde af den kvalitet, som leveres i mange frivillige organisationer, kan kun foregå i rimeligt professionelle rammer, med kontorfaciliteter og fastansatte medarbejdere. Derfor får de naturligvis store udgifter til drift og lønninger.

Spørgsmålet er så, om det offentlige økonomisk vil støtte oprettelse og drift af professionelt/frivilligt arbejde, som måske burde udføres af kommunerne og amterne. Men situationen er vel efterhånden nået dertil, at alle må anerkende og respektere, at de frivillige i de fleste tilfælde udfører et vigtigt arbejde, som ellers ikke ville blive udført (lige så godt). Og hvis vi ønsker frivilligt arbejde af høj kvalitet, må det offentlige også være villige til at give økonomisk støtte til drift og lønninger.

En vigtig problemstilling, som også skal nævnes i denne sammenhæng, er spørgsmålet om målforskydninger. Dvs. spørgsmålet om hvorvidt de oprindelige målsætninger for det frivillige sociale arbejde efterhånden bliver fortrængt af en »ny« og uformel hovedmålsætning: organisationens overlevelse eller opretholdelse af nogle lønnede arbejdspladser.

Det er en vanskelig problemstilling, fordi lønnede medarbejdere og en organisation som regel er et vigtigt middel til udførelse af socialt arbejde. Men hvis »midlet« bliver til »målet«, er der sket en væsentlig målforskydning, som det er vigtigt at være bevidst om i organisationerne.

3.4 Styring af aktiviteterne

Et væsentligt formål med puljestrategien har været, at formå forskellige organisationer, kommuner, amter osv. til at iværksætte en indsats på bestemte områder, som politikerne og ministerierne finder påtrængende. Det er altså en udpræget »gulerods-strategi«. Men spørgsmålet er bl.a. om denne strategi virker.

De fleste organisationer i denne undersøgelse har svaret, at de ikke har ladet sig påvirke nævneværdigt af puljerne og de prioriterede emner. De har normalt ladet problemer og behov styre deres aktiviteter, sådan som de altid har gjort. Men har der så været en pulje o.l., som alligevel passede til aktiviteten, har de naturligvis søgt pengene her. Enkelte af organisationerne har dog »dyrket« puljerne lidt, dvs. rettet projekter og ansøgninger til, så de har passet bedre til puljerne.

Men i det store hele mener de ikke, at puljerne har påvirket dem nævneværdigt til at lave særlige aktiviteter – de er højst blevet inspireret lidt af emnerne. Til gengæld er der nogle, der ønsker indflydelse på puljeemner og prioriterede områder, fordi organisationerne mange gange har en bedre fornemmelse af, hvor der er behov for en særlig indsats. En større grad af dialog mellem ministerium og organisationer er efter deres mening ønskelig.

3.5 Øremærkede midler

En konsekvens af, at puljerne har til formål at fremme indsats på særlige områder, og at mange både offentlige og private midler gives til bestemte formål er selvfølgelig, at de fleste midler efterhånden er »øremærkede«. De fleste aktiviteter skal være nøje beskrevet i forvejen, og helst også bruges som beskrevet. Men det betyder samtidig, at der ikke er så meget rum for udvikling af nye aktiviteter. I hvert fald ikke med offentlig støtte.

Flere organisationer efterlyser flere »frie midler« og større muligheder for at eksperimentere sig frem til nye og bedre metoder.

3.6 Besvær med ansøgninger

Alle organisationers repræsentanter er i interviewene blevet »forhørt« om deres evt. problemer med at skrive ansøgninger og finde rundt i junglen af fonde, legater og puljer. Men overraskende nok, var der ganske få virkelige beklagelser over dette.

De fleste har anskaffet sig legatbøger, fondsoversigt og puljefortegnelse. Enkelte har endda lavet særlige databaser på EDB, som styrer ansøgningsproceduren. Flere gav selvfølgelig udtryk for, at det tog meget tid og det kunne være svært at overskue det hele, men når de har været det igennem et par gange, opleves det ikke helt så svært. Det kan dog være noget af et puslespil, hvis man har nogle aktiviteter, som evt. kan dækkes ind via flere forskellige puljer, legater og fonde.

Et særligt problem udgør EU tilskudsmulighederne. Det er der ikke mange, der har kendskab til, og kun en enkelt organisation har nævnt, at de modtog støtte fra EUs Socialfond. De fleste er vist ret blanke på det område.

Der er næppe tvivl om, at det selvfølgelig ikke er alle, der er lige gode til at skrive ansøgninger, og at ansøgningerne har betydning for bevilling eller afslag.

3.7 Dokumentation og kontrol

Spørgsmålet om dokumentation, evaluering og kontrol, er der ret forskellige holdninger til i de organisationer, der indgår i denne undersøgelse.

Nogle mener, at det er vigtigt at dokumentere sin indsats. Det har bidragsyderne krav på og det er en god måde at synliggøre sine aktiviteter på. Desuden er det ofte en god hjælp, når man sender ansøgninger om penge til både private og offentlige fonde og puljer. Men det kræver en del tid og ressourcer, som især mindre organisationer slet ikke har mulighed for. Det kan så igen være med til at fastholde de små organisationer, som små, og de store organisationer, som store.

Der er også nogle, der mener, at der kræves alt for meget evaluering og dokumentation. De har en tendens til at opfatte evaluering og dokumentation, som lig med kontrol og mistillid. Det element indgår naturligvis også i evalueringer og dokumentation, og fx. hører det normalt med til betingelserne for at modtage offentlige midler, at der føres regnskab.

Et yderligere aspekt af evalueringer og dokumentation er, at organisationerne har mulighed for at forbedre deres indsats, når de får opsummeret deres indsats, enten af dem selv eller af eksterne

personer. Det kan få dem til at reflektere over deres arbejde, og specielt kan eksterne evalueringer give en frugtbar feed back.

3.8 Store og små organisationer

I flere af interviewene med især de små organisationer, er der blevet fremført utilfredshed med, at de store og gamle organisationer har meget bedre forhold end de små og nye organisationer. For det første er de store begunstiget af at have etableret sig, også i befolkningens bevidsthed. Det har betydning for gaver og arve-indtægter.

For det andet har bevillingsmyndighederne, efter kritikernes mening, større tillid til de etablerede organisationer, som allerede har bevist deres evner og muligheder. Mens de små og nyetablerede organisationer betragtes som små fugleunger, der kan spise alt og aldrig bliver mætte. De søger som regel dobbelt så meget, som de skal bruge og helst dobbelt så mange steder.

For det tredje er tips/lotto, som allerede nævnt, en fordel for de landsdækkende organisationer, som kan få penge til driften, ligesom de kan opnå skattefradrag for deres gavegivere. De landsdækkende organisationer er samtidig de store og etablerede organisationer, mens de små og nye organisationer ofte er mere lokale organisationer.

Til gengæld har et par af de større organisationer med lokalafdelinger kritiseret tips/lotto for, at de skal søge centralt. Deres lokalafdelinger fungerer ofte på linie med selvstændige lokale organisationer.

De helt små organisationer med kun en eller to medarbejdere har et specielt problem omkring sårbarhed ved sygdom eller andre begivenheder, som holder dem væk fra arbejdet. De har ikke råd til vi-karer, og det kan i nogle tilfælde betyde, at en del af arbejdet bliver »ødelagt« og må opbygges på ny.

4 Ændringsforslag

Et væsentligt formål med denne undersøgelse er, udover at opsamle kritikpunkter, at fremkomme med mere konstruktive forslag til forbedring af finansieringsforholdene for de frivillige organisationer. En del af forslagene og ideerne er begrundet i de kritikpunkter, som blev påpeget i foregående kapitel.

4.1 Kommuner og amter

Som allerede nævnt, viser denne undersøgelse, at der er store problemer og frustrationer omkring frivilligt socialt arbejde på lokalt plan. Det handler ikke kun om penge, men lige så meget om, hvilken rolle det frivillige arbejde skal spille på lokalt niveau, fx. aftaler om arbejdsdelingen mellem kommune, amt og de frivillige organisationer.

Det kan blive vanskeligt at lave sådanne aftaler. For det første fordi der ofte er modsætningsforhold mellem de frivillige og kommuner/amter, det er jo netop tit grunden til at de frivillige går i gang med deres aktiviteter. De er enten direkte kritiske ved at påpege, at kommunen/amtet ikke gør deres indsats godt nok, eller også er de indirekte kritiske ved at udføre eller pege på opgaver, som slet

ikke blive varetaget af kommunen/amtet. I begge tilfælde kan det opfattes, som en kritik af kommunen/amtet.

Men det kan blive vanskeligt for kommuner/amter at lave aftaler med de frivillige organisationer, fordi de langt fra er enige indbyrdes. Som vi har set ovenfor, er der modsætningsforhold mellem små og store organisationer. Og selv om de små organisationer ofte fungerer på lokalt plan, så kommer de i konflikt med de store organisationers lokalafdelinger. Desuden er der på nogle områder stærk konkurrence mellem organisationerne, fx. er der på ældreområdet flere organisationer, som ikke kommer godt ud af det med hinanden.

Fra centralt hold, dvs. ministerierne, har man forsøgt at skabe nogle metoder til at få skabt samarbejde på lokalt plan. Mest udpræget via storbypuljen og modelprojekterne i PUF, hvor de kan opnå penge til projekter, som de kan blive enige om, ellers får de ikke noget. Indtil nu kender vi ikke rigtig resultaterne af den »gulerodspolitik«, men denne lille undersøgelse antyder, at i de kommuner, hvor samarbejdet hidtil har fungeret godt mellem de frivillige og kommunen/amtet, der kommer der flere midler fra disse puljer, mens der ikke kommer noget til de kommuner, hvor »klimaet« hele tiden har været dårligt. Men det er muligt, at det skal tage lidt tid, før de positive resultater viser sig.

Succes-recepten fra Kolding hedder, at der skal være åbenhed og tillid mellem kommunens politikere og embedsmænd og de frivillige organisationer, og man skal kunne blive enige om, hvem der tager sig af hvad. De lægger dog samtidig vægt på, at det i høj grad er et personspørgsmål. Men hvad gør man så, når der ikke er de rigtige personkemi'er til stede?

Repræsentanter fra flere af de mindre organisationer har fremhævet de netop afholdte regionale PUF-orientingsmøder, som meget frugtbare. Det var en god lejlighed til at høre om andre organisationers erfaringer og problemer, men sat ind i en lokal/regional sammenhæng. Man kan måske forestille sig, at sådanne møder, hvor også lokale politikere og embedsmænd deltager, kan være et godt udgangspunkt, for at skabe større åbenhed og tillid, som senere kan udmønte sig i et bedre lokalt samarbejde.

Spørgsmålet er, om der findes genveje til at skabe det nødvendige samarbejde på lokalt plan, som kan sikre en ordentlig finansiering af de frivillige organisationer. Eksempelvis at kommuner og amter skal give et bestemt beløb pr. indbygger til en pulje, som derefter fordeles mellem de frivillige organisationer. Altså en slags lokale PUF-midler, som administreres af kommune/amt og de frivillige i fællesskab.

4.2 De små og de store

Det er kendetegnende, at små og store organisationer ikke har de samme behov på en del områder. Vi har set hvor forskellige deres indtægtsforhold er. Et par af de større organisationer modtager næsten ikke offentlige midler, fx. Ældresagen og Dansk Røde Kors. De klarer sig på deres egen måde via medlemsindtægter, indsamlinger og gaver. Mens nogen har specialiseret sig i institutionsdrift med driftsoverenskomster o.l.

Der er et par af denne undersøgelses organisationer på finansloven, fx. Mødrehjælpen, Blå Kors og HIV-Danmark, hvoraf Mødrehjælpen og Blå Kors hører til de større organisationer. Men det er ikke helt let at gennemskue, hvorfor netop de er på finansloven og med de beløb. Desuden har Kirkens

Korshær efterhånden fået noget man kan kalde deres særlige finanslovsbevilling, idet de har en særskilt afdeling i PUF-midlerne.

Selv om der er markante forskelle på de frivillige organisationer, så er der alligevel flere puljer og fonde, hvor de konkurrerer direkte med hinanden. Det er måske ikke en lige konkurrence, når en del udgangspunkter er så forskellige. Man kunne derfor forestille sig, at man delte puljerne op, så nogle dele var forbeholdt de små, andre var forbeholdt de mellemstore, og atter andre var forbeholdt de store. Måske burde de større organisationer ligefrem optages på finansloven, så der blev mere til de mindre organisationer fra puljerne.

Der har været fremført forslag om, at spil og lotteri i vidt omfang bør udøves af frivillige organisationer, i stedet for at Dansk Tipstjeneste efterhånden har overtaget mere og mere af spilleaktiviteten i Danmark, fx. i form af Lotto og Oddset. Spil og lotteri kan både skaffe penge og skabe opmærksomhed om »sagen«, ligesom det er aktiviteter, der er velegnede til mange af de frivillige i organisationerne.

4.3 Længerevarende støtte

For at afhjælpe de mange frustrationer, som specielt en del mindre organisationer har omkring de usikre finansieringsforhold, kan man foreslå at forlænge bevillingerne. Der er dog allerede nu en mulighed for at give 3-årige PUF-midler, men den benyttes meget sjældent. Man skal dog være klar over, at dette vil betyde, at færre organisationer kan få støtte.

4.4 Driftsstøtte

Mere driftsstøtte har været et gennemgående tema i undersøgelsen. Det drejer sig ikke kun om offentlige midler, men også private fonde er tilbageholdende med driftsstøtte. De private fonde kan man dog næppe gøre særlig meget ved, rent politisk.

Men man kan fra offentlig side gøre mere ud af driftsstøtten, når man ved, at det ikke er så svært at få aktivitetsstøtte via private midler. Bl.a. kan man afskaffe eller nedtrappe tips/lottos anskaffelsesmidler, og lave dem om til driftsstøtte.

Der er også andre måder, hvorpå frivillige organisationer kan støttes omkring deres drift. Der kunne fx. være tale om fri porto, fri telefon, ingen gebyrer og frirejser. Det er nogen af de driftsudgifter, der belaster nogle organisationer hårdt. I denne sammenhæng kan man også foreslå en generel momsfrigørelse for de frivillige organisationers indsamlingsaktiviteter.

4.5 Kompensation til frivillige

Der er en del frivillige, som har særlige udgifter ved deres frivillige arbejde i besøgstjeneste og telefonkæder, fx. transport- og telefonudgifter. Disse udgifter betaler de frivillige som regel selv. Men flere organisationer mener, at der burde gives offentlig støtte til at kompensere de frivillige økonomisk for div. udgifter. Men de skal ikke have løn for deres indsats.

4.6 Flere frie midler

Der efterlyses flere såkaldt frie midler, som ikke er nøje øremærket til bestemte og målrettede aktiviteter. Det drejer sig bl.a. om midler til at udvikle arbejdet, så det hele tiden kan hamle op med de problemer, der opstår og findes.

Der efterlyses også midler til de små organisationer, som kan lette arbejdet. Det kan være køb af nogle bøger eller betaling for kurser o.l.

4.7 Friskolemodellen

Det mest gennemgående forslag i undersøgelsen har været friskolemodellen, når man har spurgt om gode forslag til forbedringer.

Friskolemodellen indebærer, at når man opfylder en række bestemte betingelser af faglig, økonomisk og organisatorisk art, kan man drive en aktivitet med et offentligt tilskud. Friskolerne får fx. 80% af udgifterne betalt af det offentlige, og skal selv skaffe de sidste 20%. Der har også været nævnt forskellige andre ordninger, som kendes fra fritidsundervisningen.

Det gennemgående i disse forslag er, at det frivillige sociale arbejde bliver anerkendt næsten på linie med det sociale arbejde i kommunerne og amterne. »Klienterne« kan vælge en frivillig organisation, når han/hun ønsker hjælp til sine problemer. Og organisationerne er sikre på at få offentlig betaling for de ydelser, de leverer – i hvert fald delvist. Men det forudsætter naturligvis, at der kommer »kunder i butikken«.

4.8 Konsulenttjeneste

Selv om det ikke har noget direkte med finansieringsforhold at gøre, så skal det nævnes, at flere har efterlyst en offentligt finansieret konsulenttjeneste, der kan hjælpe dem med en del forskellige problemer, fx. regnskaber, organisationsopbygning, fundraising, skrive ansøgninger og projektforslag. Måske kunne en konsulent også formidle samarbejde mellem flere frivillige organisationer, eller være formidler af kontakter til lokale og centrale myndigheder.

Bilag 1: Frivillige sociale organisationer

Ældre Sagen

Interview med underdirektør Eva Tufte

Ældre Sagen er en 10 år gammel forening. Den er udsprunget af det tidligere EGV, som havde sin hovedaktivitet omkring institutionsdrift, og efterhånden havde fået et dårligt ry, som værende meget konservativ.

Ældre Sagen er en medlemsforening, som nu har ca. 320.000 medlemmer. Det er ret enestående i Danmark. Kontingentet er 65 kr. pr. halvår og 105 kr. for familier. Medlemsskabet skal fornys hvert halve år – dvs. en slags »eksamen« to gange om året.

Ældre Sagen er organiseret i 174 lokalkomiteer over hele landet, og med et hovedkontor i København. Der er 45 ansatte (flest på hovedkontoret), 2000 frivillige inden for det sociale område og 6000 andre aktive frivillige i bestyrelser og forskellige aktiviteter.

Ældre Sagen har en bred vifte af aktiviteter: Rådgivning, oplysning, politisk påvirkning, besøgstjeneste, selvhjælpsgrupper, telefонтjeneste, medlemsmøder og kurser. Desuden udgiver de et medlemsblad 6 gange om året, som bl.a. indeholder særlige medlemstilbud, fx. rabatter på briller, olie og forsikringer.

Ældre Sagens indtægter 1994

	1.000 kr	Procent
Medlemskontingent/-gaver	28.152	45%
Arv, gaver og tilskud	5.061	8%
Lotteri	13.954	22%
Kreds- og lokalkomiteer	13.204	22%
Øvrige indtægter	2.263	4%
Renter	165	0%
Ialt	62.799	100%

Kilde: Ældre Sagens årsberetning for 1994.

Ældre Sagens egenkapital er på ca. 7 mill. kr.

Det skal nævnes, at den eneste offentlige indtægt som Ældre Sagen (centralt) modtog i 1994 var ca. 2 mill. kr. fra Tips/Lotto. På lokalt plan modtager lokalkomiteerne visse steder støtte fra kommunerne i form af tilskud. Desuden er der økonomisk støtte fra Socialministeriet til et demensprojekt, som gennemføres i samarbejde med Dansk Røde Kors og OK-Klubberne.

Alt ialt er Ældre Sagen en organisation, som klarer sig næsten uden offentlige midler. Det har også været foreningens klare politik.

En af de karakteristiske ting ved Ældre Sagen er, at den har haft så stor succes med at skaffe medlemmer. Der er tale om, at en tredjedel af alle personer over 67 år er medlemmer af Ældre Sagen (men også personer under 67 år kan være medlem). Alene medlemskontingenterne mv. udgør halvdelen af indtægterne.

En anden væsentlig indtægtskilde er Ældre Sagens lotteri, som indbringer ca. 14 mill. kr. om året – svarende til 22% af indtægterne. Herfra skal dog trækkes godt 5 mill. i lotteriomkostninger. Det svarer til en omkostningsprocent på godt 35%. Lotteriet formidles gennem medlemsbladet, hvorved de sparer en del omkostninger.

Der er også indtægter fra kreds- og lokalkomiteerne på 13 mill.kr. – svarende til 22% af indtægterne. Men det skal ses i sammenhæng med, at der går 16,5 mill. den anden vej fra hovedkontoret til lokalkomiteerne.

'Øvrige indtægter' dækker hovedsageligt over annonceindtægter til medlemsbladet og kursusindtægter.

Siden slutningen af 1980'erne er indtægterne fra medlemskontingenter vokset. Det samme er Tips/Lotto-tilskuddet og Ældre Sagens lotteri. Lotteriet hænger naturligvis meget sammen med medlemstallet, fordi lotteriet formidles via medlemsbladet.

Derimod har indtægter fra arv, gaver, fonde/legater og div. driftsindtægter nærmest uændrede i størrelse. Ingen indtægtsarter er været mindre.

Når det gælder fremtiden, så tror Ældre Sagen, at indtægterne fra medlemskontingenter vil fortsætte med at stige. Det samme gælder indtægter fra arv, Tips/Lotto og driftsindtægter.

Indtægter fra gaver, fonde/legater og lotteri tror Ældre Sagen vil blive af uændret størrelse i fremtiden. De tror ikke, at der er nogen indtægter, der bliver mindre i fremtiden.

En ny indtægtskilde, som muligvis kan blive af et vist omfang i fremtiden, er sponsor-aftaler. Man har overvejet at få sponsorstøtte til udgivelse af en pjece. Sponsoren skal i givet fald betale alle udgifterne, mod til gengæld at få sit navn/logo på pjecen.

Ældre Sagen søger kun fonde/legater i mindre målestok, i hvert fald på det centrale plan, men vil ikke oplyse, hvilke fonde og legater der er tale om. Tidligere har Ældre Sagen dog fået penge fra Ældre Fonden (fond med penge fra det tidligere EGV). Bortset fra en gave i 1994 og støtte til en forskningsopgave i 1995, har Ældre Sagen ikke søgt penge i Ældrefonden de seneste år.

Ældre Sagen har haft en politik om, at de helst ikke vil have for mange offentlige penge, fordi de kunne frygte at »uafhængigheden« til at kritisere de offentlige myndigheder ville blive sat over styr. Det er også grunden til, at de ikke vil indgå som entreprenører omkring sociale serviceydelser for kommunerne eller andre offentlige myndigheder. Det vil fratage dem muligheden for at kritisere ydelserne eller stille krav.

Bortset fra Tips/Lotto, vil Ældre Sagen primært søge offentlige penge til konkrete projekter. Og i disse tilfælde vil de endda være opmærksomme på, at de kan forsætte aktiviteterne, når/hvis det offentlige stopper for pengene.

På lokalt plan er der en række muligheder for at opnå lokal støtte – både offentlige og private midler. Men stadig gælder hensynet til uafhængighed og muligheden for at kritisere. Ældre Sagen orienterer selvfølgelig om støttemuligheder, fx. PUF-puljen, og har endda overvejet muligheden af at lave særlige fundraising-kurser for lokalkomitéerne.

På centralt plan har Ældre Sagen etableret deres egen særlige fond, som kan søges af lokalkomitéerne til særlige formål. Det kaldes en »50.000 kr. - pulje«.

Ældre Sagen har umiddelbart en rimelig økonomi, men kun en egenkapital på 7 mill. kr. Ikke noget stort beløb, når der er tale om en årlig omsætning på mere end 60 mill. og 42 ansatte. Økonomien står og falder med medlemstallet. Det udvikler sig meget positivt i øjeblikket, men hvis medlemstallet falder, så falder både kontingentindtægterne og lotteriindtægterne.

Spørgsmålet er bl.a. hvorfor specielt Ældre Sagen har været så gode til at hverve medlemmer, samtidig med at flere andre organisationer har problemer med blot at holde skansen. Hvad kan Ældre Sagen tilbyde sine medlemmer, som andre organisationer ikke kan?

Medlemmerne får: et medlemsblad, medlemstilbud/-rabatter, gratis rådgivning (juridisk og socialrådgivning) samt lokale arrangementer af både saglig og underholdende art. Desuden er der »sagen« - ældresagen. Det er umiddelbart svært at se væsentlige forskelle fra mange andre foreninger, bortset fra medlemstilbudene.

Problemer

Ældre Sagen kan, efter eget udsagn, få problemer omkring den stærke tilstrømning af nye frivillige. Det er et problem at få givet dem en ordentlig uddannelse, så de kan fungere godt som rådgivere eller i besøgstjeneste osv. Det har Ældre Sagen brug for flere penge til, ligesom de også ønsker konsulentbistand til udvikling af det frivillige sociale arbejde.

Desuden ønsker Ældre Sagen flere penge til at kompensere deres frivillige med. Ikke fordi de skal have løn, men blot til at kompensere for de transportudgifter og telefonudgifter, som de frivillige har i forbindelse med deres indsats som frivillig. De mener ikke det kan være meningen, at de frivillige direkte skal have udgifter på at være frivillig. Det er kun få kommuner, der giver tilskud til at dække sådanne udgifter for frivillige.

Forslag

På det finansieringsmæssige område ønsker Ældre Sagen først og fremmest offentlige midler til at kompensere de frivillige for transportudgifter og telefonudgifter.

Desuden er der behov for offentlige midler til uddannelse af frivillige. Folkeoplysningsloven kan være en fornuftig model.

Det foreslås at oprette nogle offentligt finansierede frivillighedshøjskoler forskellige steder i landet. Ikke kun for Ældre Sagens frivillige, men også for andre organisationer, som har samme behov for uddannelse af frivillige. Desuden kan der være behov for et korps af frivillig-konsulenter, som organisationerne kan trække på – man kan måske forestille sig, at organisationerne fik bevilget nogle »træk-ningsrettigheder« både på konsulenttjeneste og højskoler.

Dansk Røde Kors

Interview med sekretariatschef Preben Søgaard Hansen

Dansk Røde Kors er formentlig den største danske hjælpeorganisation, i hvert fald når man medregner ulands-bistand og katastrofehjælp, og det er nok også den ældste hjælpeorganisation – 120 år.

DRK er på en måde en stor koncern. Nogle dele af koncernen er økonomisk set nemme at afgrænse. Det drejer sig om Asylafdelingen, som har en entreprenøraftale med udlændingestyrelsen/indenrigsministeriet om at drive asylcentre mv., og en stor del af den

internationale bistand foregår efter en rammeaftale med DANIDA. Tilbage er imidlertid en stor hjælpeindsats, som skal finansieres på anden måde. I det følgende vil vi se helt bort fra Asylarbejdet og DANIDA-rammeaftalen, selv om det i virkeligheden udgør mere end 90% af den samlede årlige omsætning i DRK.

DRK er en medlemsorganisation med ca. 60.000 medlemmer, som er fordelt på 250 lokalafdelinger – opdelt i amtskredse. Det svarer næsten til, at der er en lokalafdeling i hver eneste kommune i Danmark. Desuden er der en ungdomsafdeling – Ungdommens Røde Kors. En ret stor del af aktiviteten foregår ude i lokalafdelingerne, som har en høj grad af økonomisk autonomi. Der er dog en regel om, at de lokale afdelinger ikke må »puge« penge sammen, men at pengene skal ud og hjælpe. Det kaldes en formue-begrænsningsregel. Desuden skal 34% af lokalforeningernes overskud sendes til landsforeningen.

Der er ca. 250 lønnede ansatte i DRK administrative centrum i København. Dertil kommer 1500 ansatte på asylcentre, men dette tal varierer meget.

Der er ca. 15.000 frivillige i forskellige aktivitetsgrupper over hele landet, lige fra »nørklegrupper« til samaritervirksomhed. Dertil kommer en række andre ad-hoc aktive, fx. i forbindelse med den årlige landsindsamling.

I Danmark driver DRK en række institutioner, primært på lokalt plan, fx. vuggestuer, børnehaver, plejehjem, væresteder og herberger. Disse institutioner drives normalt via driftsoverenskomster med kommuner og amter.

Dansk Røde Kors' indtægter 1995

	Mill. kr	Procent
Medlemskontingenter o.l.	5,2	5%
Arv	8	8%
Gaver	10	10%
Fonde/legater	3	3%
Indsamlinger	50	52%
Sponsorindtægter	2,4	3%
Salgsindtægter	3,6	4%
Tips/Lotto	3,5	4%
Renter	10,4	11%
Ialt	96,1	100%

Kilde: Besvaret spørgeskema.

(ekskl. asylarbejde og DANIDA).

I ovenstående indtægter indgår ikke div. driftsoverenskomster o.l., som finansierer institutionerne. Men bortset fra disse institutioner og andre særlige aftaler med det offentlige, er det kendetegnende

for DRK, at de stort set ikke modtager offentlige midler. Tips/Lotto udgør kun 4% af indtægterne på centralt plan.

Den helt store post er indsamlinger, som udgør godt halvdelen af indtægterne. Indsamlingerne kan nærmere specificeres i følgende typer:

Husstandsindsamling (årlig)	23,6 mill.kr.
Røde Kors Ugen	1,7 mill.kr.
Filateli	3,0 mill.kr.
Erhvervspartnerne	2,4 mill.kr.
Andre generelle indsamlinger	1,2 mill.kr.
Øremærkede nationale aktiviteter	1,1 mill.kr.
Katastrofeindsamlinger o.l.	17,0 mill.kr.
Ialt	50,0 mill.kr.

Man bemærker at øremærkede katastrofeindsamlinger udgjorde en tredjedel af indsamlingsindtægterne. Men selv om indsamlingerne gav en indtægt på 50 mill. kr., så var der udgifter på 14,4 mill.kr. – det svarer til en nettoindtægt på 35,6 mill.kr. og en samlet omkostningsprocent (udgifter i procent af indtægter) på 29%. Omkostningsprocenterne varierer fra indsamling til indsamling, men det kan eksempelvis nævnes, at omkostningsprocenten ved landsindsamlingen var på 26%. DRK har en målsætning om en omkostningsprocent på 25%, og som man kan se, er de nær ved dette mål.

I de senere år har DRK oplevet fremgang for indsamlinger, men til gengæld en tilbagegang på lotterier o.l. Tilbagegangen for lotterierne skyldes i høj grad indførelse af Lotto i 1989, og DRK har ført en hård kamp for at få kompensation for konkurrencen fra Lotto. Det mener de kun, at de delvist har fået.

DRK er efterhånden gået helt bort fra lotterier. Der er store udgifter ved lotteri og dermed også en stor risiko, og samtidig er der hård konkurrence. DRK er blevet mere forsigtige efter at have gjort nogle dårlige erfaringer. Indsamlingsmarkedet i Danmark er generelt set meget trangt.

DRK er privilegeret ved, som en af de få private organisationer, at have tilladelse til egen årlig pengeindsamling. Pengeindsamlinger er gode, fordi omkostningsprocenten normalt er ret lav. Især de seneste to år, har landsindsamlingen været en succes, men det kan gå op og ned, og det kræver, at man kan mobilisere mange indsamlere.

Medlemskontingenter o.l. udgør kun 5% af indtægterne. Det skal ses i lyset af, at de fleste medlemskontingenter tilfalder lokalafdelingerne og ikke figurerer i vores tal. I forhold til organisationens aktiviteter og omsætning har DRK ikke særligt mange medlemmer (ca. 60.000), og de har svært ved at skaffe flere medlemmer, selv om de nu er begyndt at lave særlige hvervskampanjer. De kan kun lige holde medlemstallet konstant. Der mangler specielt unge medlemmer, men de er svære at få fat i. DRK har dog oplevet en væsentlig folkelig opbakning omkring landsindsamlingerne, hvor mange ikke-medlemmer har meldt sig som indsamlere.

Medlemmer giver ikke kun anledning til indtægter, men også en række udgifter, fx. til medlemsblad o.l. Medlemmerne er ikke en god forretning på grund af kontingenter, men snarere som indsamlere og aktivister.

Arv, gaver, fonde og legater udgør ca. 20% af de samlede indtægter, hvoraf gaverne tegner sig for størsteparten. Men lokalafdelingerne modtager mange flere gaver o.l., ligesom de lokale afdelinger i vidt omfang søger lokale fonde og legater. Lokalafdelingerne har en udstrakt frihed til selv at skaffe sig indtægter, blot de holder sig indenfor vedtægterne. DRK regner iøvrigt med, at gaver og fonde/legater vil give flere indtægter i fremtiden.

DRK er begyndt med sponsorvirksomhed, fx. er der et Røde Kors-mærke på Ramlösa mineralvand, som angiver, at en del af prisen går til DRK. I 1995 udgjorde sponsorpenge dog kun 3% af indtægterne, men man regner med mere i fremtiden. Der anvendes også sponsorer til kampagner, så DRK kan få dækket kampagneomkostningerne, mod at sponsoren til gengæld får sit logo på kampagnematerialet.

Genbrugsvirksomhed er ved at blive en væsentlig indtægtskilde, men det er primært lokalafdelingerne, der får gavn af genbrugsindtægterne. Da lokalafdelingerne skal videresende 34% af overskuddet til landsforeningen, får den også gavn af lokalafdelingernes aktivitet.

DRK er ikke principielt modtander af offentlig finansiering. Men de lægger vægt på uafhængighed. De får kun lidt Tips/Lotto (3,5 mill.kr.), som omfatter alle afdelingerne, da Tips/Lotto ikke vil have ansøgninger fra lokalorganisationer. Det er DRK utilfreds med, og som kompensation for at lokalafdelingerne ikke kan opnå særskilte Tips/Lotto penge, har DRK oprettet en central pulje – National Fond, som lokalafdelingerne kan søge.

DRK får stort set ingen puljepenge, hverken på centralt eller lokalt plan. De passer ikke rigtigt til Røde Kors' aktiviteter, og DRK vil ikke tilrettelægge aktiviteterne efter puljekriterierne. DRK har da også en politik om, at de så vidt muligt vil være uafhængig af puljerne.

I DRK Årsberetning for 1995 er der en række principielle betragtninger om det frivillige arbejde og dets finansiering. Her slås det fast, at det frivillige arbejde ikke må kunne forveksles med det offentlige ydelser, men at frivillige arbejde skal være et supplement til den offentlige indsats. Desuden skal DRKs principper respekteres af det offentlige – »vi sælger ikke vores sjæl«.

Der kan være en fare for, at offentligt støttede projekter på lokalt plan, kan suge ressourcer ud af det frivillige arbejde. Kommunerne er flere steder meget ivrige efter at synliggøre deres indsats og går ind på det frivilliges områder. I stedet burde de give pengene til de lokale organisationer og lade dem udføre det frivillige arbejde, for det er de bedst til.

Et af DRKs store ønsker er at få øget adgang til indtægter fra spil. Fx. får Norsk Røde Kors mange penge fra »Knipsekasser«, som står overalt i Norge. Men i Danmark går det nærmest den anden vej, idet det offentlige overtager mere og mere af spilleindtægterne og be-grænser andres virksomhed.

DRK er som noget nyt kommet på finansloven med et beløb på 5 mill.kr. Bevillingen har mest karakter af et generelt tilskud til, at DRK kan opretholde et beredskab omkring indkvartering af asylsøgere.

Børns Vilkår

Interview med sekretariatsleder Birk Christensen

Børns Vilkår blev startet i 1977. De første 10 år var det en mindre forening med nogle få engagerede medlemmer og uden rigtige lokaler. Men med oprettelsen af »Børnetelefonen« i 1986 ændrede foreningen karakter – idéen kommer fra Sverige, hvor man stadig har organisationen BRIS. Omsætningen er vokset støt og roligt fra 600.000 kr. i 1986 til 4 mill.kr. i dag.

Foreningen har i dag ca. 2.500 medlemmer med nogle få lokalkomitéeer og en lokalafdeling. Hovedaktiviteterne er: rådgivning, oplysning forældre og fagfolk. Desuden politisk påvirkning – politisk funktion. Desuden er der et par særlige projekter: »Børnetelefonen«, »Forældretelefonen« og projekt om børn med forældre, der drikker. Børnetelefonen er den mest kendte aktivitet. Der er i øjeblikket 6 lønnede medarbejdere og ca. 115 frivillige, samt nogle personer i jobtilbud.

Indtægterne kom i begyndelsen fra medlemmerne. Der var kun få udgifter, og man søgte primært private fonde. Man fik kun 10.000 kr. i tipsmidler plus lidt FAM-midler.

Børns Vilkår - indtægter 1995.

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter	258	6%
Fonde og virksomheder	620	15%
Indsamlinger o.l.	1.986	47%
Gaver o.l.	100	2%
Salg af bøger mv.	76	2%
Foredrag/undervisning o.l.	584	14%
Renteindtægter	22	0%
Tips/Lotto	286	7%
Offentlige midler	305	7%
Ialt	4.237	100%

Kilde: Regnskab for året 1995.

I dag stammer næsten halvdelen af indtægterne fra indsamling – dvs. salg af børnemærker, plakater og postkort.

En fjerdedel af indtægterne kommer fra medlemskontingenter, gaver, fonde og virksomheder. 14% stammer fra foredragsvirksomhed og afholdelse af kurser o.l.

Der er kun 14%, som stammer fra offentlige midler – halvdelen er fra Tips/Lotto og den anden halvdel er PUF-midler og midler fra Sundhedspuljen.

I fremtiden forventer BV, at indtægter fra medlemskontingenter, indsamlinger og kursusvirksomhed vil stige, mens de ikke forventer at der direkte vil være nedgang i nogen af de andre indtægtsarter.

En vigtig indtægtskilde er efterhånden overskud på foredrag, temadage, kurser og årsmøde i form af deltagergebyr. De afholder en del regionale en-dagskurser fx. for pædagoger og sagsbehandlere fra kommunerne. Det gav ca. 600.000 kr. i indtægt i 1995.

BV har været så heldig at have gratis lokaler hos Lukasstiftelsen. Nu har de også en lejet lejlighed i stuen, men de skal snart flytte.

BV har en løbende indsamling – »Sælger« børnemærker, plakater, postkort, julekort. En kundedatabase er et vigtigt grundlag. Det sælges mest af børn og skoleelever. Indsamlingen er vokset støt år for år, i modsætning til flere andre organisationer. Mange føler åbenbart et behov for at få lov til at hjælpe andre. Indsamlinger er mere end penge – det er også hårdt arbejde og synliggørelse.

BV mener det er farligt at blive afhængig af offentlige midler – det kræver ofte politiske forbindelser. De modtager dog gerne offentlige penge, men vil ikke være afhængig af politisk forbindelser.

Den nye tipsordning er god – i forhold til superchancen – baseret på tidligere aktivitet. Men de nye organisationer har det svært her, fordi de ikke kan dokumentere sin aktivitet så godt.

Efter starten skal man prøve at blive uafhængig af enkelte tilskud/bidrag. Foretage en risikospredning, især på midler man selv kan styre. Det var dog godt med PUF/FAM-midler i de første år.

Har det ambivalent med puljesystemet. Samfundet kan styre tingene, men der er en tendens til, at organisationerne løber efter midlerne, så der kan ske en forskubning af deres målsætninger. Det er godt med offentlige tilskud, men man skal ikke kun lave støttede aktiviteter. BV har fået tilskud til en pjece om mænds barselsorlov – finansieret af Ligestillingsrådet. Det ligger dog inden for feltet/rammerne. Men man skal ikke sprænge rammerne bare for at få penge. Forældretelefonen er fx. startet uden puljemidler, fordi der var et behov.

Ville ønske at organisationerne i højere grad har mulighed for at påvirke, hvad midlerne skal bruges til – det omvendte af puljesystemet. Organisationerne har »skoen på«, og ved hvor den trykker.

Men puljerne kan give inspiration. BV blev fx. inspireret til et alkoholprojekt, fordi det blev udbudt af puljemidler. Men et nyt projekt om børn og skilsmisse er dog ikke inspireret af puljer, men på eget finansielt grundlag. Man skal selv kunne starte projekterne, så andre kan se det fungerer.

BV mener selv, at de har et godt overblik over puljerne, men det er et stort arbejde. De har lavet en database med puljer og fonde osv. Privat støtte kræver kontaktdyrkelse og god dokumentation af aktiviteterne. De skal vide, at de får noget for pengene, eller også skal man forklare dem, hvorfor det gik galt.

Sponsorvirksomhed bliver vigtig i fremtiden. Erhvervslivet har behov for et socialt image. Intet »luderagtigt« i det, men man skal sørge for, at man ikke bliver afhængig af sponsorerne. De får del i

Børns Vilkårs image – det er det, de køber. Men man giver dem også et samvittighedsstempel. Derfor skal man passe på ikke at skade sit eget image, hvis sponsoren har et dårligt image. Det skal helst være organisationerne, der vælger sponsorerne – ikke den anden vej rundt.

Indsamlingen og aktivitetsindtægter skal helst vokse en del i fremtiden. Det vil give økonomisk uafhængighed. Puljer og fonde kan godt gøre organisationerne afhængige, men afhængigheden går mest på den økonomiske betydning – ikke at der måske stilles specielle betingelser – det er sjældent.

Grundlagene/indholdet af puljerne burde være bedre kendt i forvejen. Der er for meget »trend«. Desuden burde der være større kontinuitet i puljerne – dvs. over flere år. Myndighederne burde i højere grad spørge organisationerne om ideer til puljer. Denne dialog findes ikke tilstrækkeligt i dag. Derfor ved man ikke rigtigt, hvor man skal fremføre idéerne.

Mødrehjælpen af 1983

Interview med direktør Hanne Simonsen og økonomichef Carsten Drasbæk Sørensen

Mødrehjælpen blev, som det officielle navn antyder, startet i 1983. Det er en selvejende institution med en bestyrelse. Desuden er der ca. 800 støttemedlemmer.

MHJ har sit hovedkvarter i København. Derudover er der 3 lokale afdelinger i Århus, Odense og Aabenraa, samt et familiebehandlingscenter, et feriecenter, 15 gæsteboliger, 4 café-butikker og 3 støtteforeninger.

MHJ har mange aktiviteter: rådgivning, oplysningsvirksomhed, politisk påvirkning, besøgstjeneste, selvhjælpsgrupper og institutionsdrift.

Omregnet til fuldtidsstillinger er der ca. 40 lønnede ansatte i MHJ. Desuden er der ca. 70 frivillige og nogle få personer i jobtilbud.

Mødrehjælpens indtægter 1995.

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter	85	1%
Arv.	181	1%
Gaver/donationer	146	1%
Fonde/legater	4.685	28%
Indsamlinger/lotterier/støtte	194	1%
Driftsindtægter	2.896	17%
Renteindtægter	714	4%
Ejendomsindtægter	733	4%
Tips/Lotto	771	5%
Puljemidler	830	5%

Tilskud fra kommuner/amter	412	2%
Finanslovstilskud	5.300	31%
Ialt	16.947	100%

Kilde: Spørgeskema og Mødrehjælpens årsberetning 1995.

MHJ har en egenkapital på ca. 3 mill.kr. Det er relativt beskedent, når man tager omsætningen og antallet af ansatte i betragtning.

En tredjedel af MHJs indtægter stammer fra privat midler, dvs. primært legater og private fonde, og lidt fra arv og gaver. Heraf er der 2 mill. kr. fra en amerikansk fond.

Dernæst stammer en fjerdedel af indtægterne fra drifts-, rente- og ejendomsindtægter. Det drejer sig bl.a. om betaling på familiebehandlingscenter, feriecenter og gæsteboliger. Dertil kommer renteindtægter.

43% af indtægterne stammer direkte fra offentlige midler. Det drejer sig først og fremmest om et bidrag fra Finansloven på næsten en tredjedel af alle indtægterne. Desuden lidt Tips/Lotto, puljemidler og tilskud fra nogle kommuner og amter.

Mødrehjælpen har altså en relativt spredt finansiering på forskellige typer, men den helt afgørende finansieringskilde er naturligvis finanslovbevillingen. I 1994 havde MHJ et ret stort underskud på 1,6 mill. kr.

Indtægternes størrelse har været nogenlunde konstante de senere år, men sammensætningen er ændret noget. Der har været en nedgang i indtægter fra arv, fonde/legater, indsamlinger og Tips/Lotto. Til gengæld har der så været en stigning i indtægter fra puljemidler og tilskud fra staten og kommuner/amter. Fondsbidragene har været støt faldende. Flere og flere søger legater og fonde – derfor større konkurrence og mindre bidrag.

I fremtiden forventer MHJ en nedgang i næsten alle de private indtægtskilder, bortset fra arv og kontingenter. Desuden forventer de en nedgang i Tips/Lotto og puljemidlerne. Til gengæld forventer de så en stigning i de offentlige tilskud, både finansloven og fra kommuner/amter.

MHJ har været noget i tvivl om, hvor de skulle anbringe forskellige indtægter og besparelser mv. Fx. boligsikring til brugere af nødboliger – er det et offentligt tilskud eller husleje? Hvad med rente- og afdragsfrie lån? Er rentebesparelsen en indtægt? Huslejetilskud fra Odense Kommune?

Grænsen mellem privat og offentlig indtægt er ikke klar. Men er det et problem, når en organisation modtager mere end 50% af sine indtægter fra det offentlige? Er det så en offentlig institution? Er der så mindre frihed?

Det er svært at opnå penge fra amter – det kræver stort tillidsforhold. Odense, Århus og Åbenrå kommuner giver tilskud, ligesom de tilhørende amter giver også lidt. Derimod får MHJ næsten intet tilskud fra Københavns og Frederiksberg kommuner.

Puljerne (Socialmin.) søges »revl og krat«, men flere puljer overlapper hinanden. Desuden er der forskudte terminer, som gør det svært at planlægge projekterne. Man er ofte nødt til at starte projekterne før pengene kommer. De ansatte er der og skal have løn, men kommer der penge? Det kan være svært at holde på de rigtige projektmedarbejdere, når der er så meget usikkerhed. Det er næsten umuligt at planlægge mere end 80% af aktiviteterne, resten er usikre. I 1995 havde MHJ et underskud på 2 mill. kr.

Drømmen er, at Finansloven kan dække de faste udgifter og projektforberedelse, men det går ikke. Der mangler kontinuitet i bevillingerne. Man får næsten altid mindre fra fondene, end man har søgt. Bevillingerne kommer fra mange steder og med forskellige beløb - det er et stort puslespil. Nogle gange ændrer projekterne helt karakter undervejs, fordi der ikke kommer de penge, man regner med.

Socialministeriet burde give organisationerne hjælp til ansøgningerne. Hvad kan der gennemføres for midlerne? Hvad skal der revideres, hvis ikke alle pengene bevilges? Desuden bør Socialministeriet hjælpe med evalueringer undervejs i projekterne. Projekterne burde kunne hvile økonomisk i sig selv, men det kan de ikke altid. MHJ vil gerne have 3 år eller 5 års bevillinger – det giver mere kontinuitet.

Der mangler opfølgning fra ministeriet undervejs. Lever man op til målene? Det er rimeligt med noget kontrol. Projekterne er normalt ikke styret af puljemidlerne, men af MHJ selv. De private fonde fastsætter ikke så meget, hvad de vil støtte – de er mere brede end soc.min. puljer.

MHJ bedriver meget lidt fundraising – det er dyrt. Nu sender de årsberetningen til de største advokater, med anbefaling til klienter, der skal skrive testamente. Desuden har MHJ haft succes med støttebidrag (150 kr.) - men de skal plejes og have en årsberetning. MHJ har også nogle gavebreve, hvor folk tegner sig for et fast årligt beløb i en del år fremover.

MHJs problem er i høj grad, at der mangler kontinuitet i økonomien. Det giver bl.a. likviditetsproblemer. Desuden ønsker de en koordinering af puljerne, dvs. at puljerne talte mere sammen om, hvad de vil bevilge penge til. Endelig har de problemer med at fastholde personalet. De skal hele tiden tage hensyn til opsigelsesvarslerne for det faste personale.

Forslag om samarbejdspuljer, hvor støtten kun gives til projekter, som flere organisationer deltager i – ligesom med visse EU-projekter.

Kritik af at mange midler decentraliseres – for meget er lagt ud til kommuner og amter. Men ros til Socialministeriet for orienteringsmøder om puljemidlerne.

Kirkens Korshær

Interview med Bjarne Lenau Henriksen og Walter Poulsen

Kirkens Korshær er en af de helt gamle frivillige sociale organisationer. Den blev startet for 83 år siden og har altid taget sig af de allersvageste grupper i samfundet, fx. de fattige og subsistensløse.

Kirkens Korshær er ikke en medlemsorganisation, men snarere et arbejdsfællesskab. Der er derfor heller ikke en medlemsdemokratisk funktion i organisationen eller medlemsadministration. Men der er ca. 300 lønnede medarbejdere og ca. 4.000 frivillige medarbejdere i Kirkens Korshær. Desuden er der 5 underafdelinger og ca. 50 lokalafdelinger over hele landet. Man har således byarbejde i de fleste større danske provinsbyer.

Kirkens Korshær er en stor og omfattende organisation, som befatter sig med en række række forskellige aktiviteter; rådgivning, oplysningsvirksomhed, politisk påvirkning, besøgstjeneste, selvhjælpsgrupper samt kurser o.l. Derudover afholdes jævnligt møder for de aktive, ligesom man driver en række institutioner o.l., fx. varimestuer, daginstitutioner og herberger for hjemløse.

Kirkens Korshærs indtægter 1994

	1.000 kr.	Procent
Private tilskud og gaver	17.919	22%
Genbrugsbutikker o.l.	12.815	14%
Brugerbetaling	11.341	12%
Fra storkredse	1.960	2%
Driftsoverenskomster	38.403	42%
Offentlige tilskud	8.560	9%
Renter	1.178	1%
Ialt	92.176	100%

Kilde: Kirkens Korshær regnskab for 1994.

Når man betragter hovedposterne i Kirkens Korshærs indtægter, lægger man mærke til, at den ene halvdel er private midler og den anden halvdel er offentlige midler (driftsoverenskomster og tilskud). Den største enkeltpost er indtægter fra driftsoverenskomsterne ved institutionsdrift, fx. herberger og varimestuer. I tilknytning hertil er der en del indtægter, som stammer fra brugerbetaling, dvs. betaling for ophold, kost og logi på herberger, lejre, varimestuer og hjem, som drives af Kirkens Korshær.

Godt en tredjedel af indtægterne stammer fra private tilskud, gaver, indsamlinger, genbrugsbutikker, basarer o.l.. Det er den såkaldt private basisbevilling til Kirkens Korshær, som de kan disponere relativt frit over.

De offentlige tilskud udgør 8 1/2 mill. kr. – svarende til ca. 10% af indtægterne. Det drejer sig om følgende tilskud:

Tips/Lotto	994.000 kr.
Socialministeriet	2.475.000 kr.

Desuden modtager de forskellige lokale afdelinger ca. 6 mill. i offentlig støtte. Denne støtte kommer primært fra kommunerne. Ud-over den offentlige støtte, får de lokale afdelinger især sine indtægter fra private gaver, arv, indsamlinger og overskud på genbrugsbutikker, loppemarkeder osv. Nogen af de private gaver er øremærkede, mens andre er frie gaver.

Indtægterne er gennemgående blevet større i de senere år. Det gælder især de offentlige midler inkl. Tips/Lotto, samt arve-indtægter og private gaver. Derimod er indtægterne fra private fonde og laget samt indsamlinger nogenlunde uændrede.

I fremtiden forventer KK også, at private gaver og arveindtægter bliver større, ligesom de kommunale tilskud, puljemidlerne og driftsindtægter vil stige. Derimod regner KK med, at der vil blive et fald i indtægterne fra private fonde, legater, indsamlinger og Tips/Lotto. Statstilskud forventes at blive uændret.

Alt ialt forventer KK en stigning i de offentlige midler, men et fald i private indsamlinger o.l., bortset fra arv og gaver.

KK har ikke en formuleret politik for finansieringen af deres aktiviteter. De kan i princippet bruge så mange penge, som de kan skaffe. Hvis de selv kan vælge, vil de helst have privatindsamlede penge. Det giver en folkelig legitimitet og den størst mulige frihed til at anvende pengene efter egne formål. Det er imidlertid KKs erfaring, at det er sværere at indsamle private midler idag, end det var tidligere. Folk giver ikke så mange penge mere, og der er blevet meget større konkurrence om private legater og fonds – selv kommuner er begyndt at søge private legater.

KK har valgt en lidt ydmyg profil, når det gælder om at skaffe indtægter. De er hverken »smarte« eller anmasende og benytter sig ikke af aggressiv markedsføring. Der er snarere tale om, at de underspiller deres synlighed i offentligheden. De foretrækker at være synlige gennem deres konkrete handlinger, og ikke i reklamer.

Rygraden i KKs økonomi er de mange støttekredse, som findes over hele landet. Via genbrugsbutikker, indsamlinger, basarer og loppemarkeder indsamler de penge til de lokale aktiviteter. Desuden får de en del gaver i de lokale områder. På mere centralt plan indsamles desuden penge via »tiggerbreve« til kommuner/amter og brevindsamlinger.

Hvis man kan tale om et særligt koncept for Kirkens Korshær er det nok, at de starter en aktivitet, når de mener, at der er behov for den et eller andet sted. Opstarten foregår med egne indsamlede penge, og først når det har vist sin berettigelse, søger man offentlige midler til finansieringen, som oftest hos kommunen. Man vil altså kunne vise resultater, før man beder om penge.

KK accepterer ingen betingelser for de søgte økonomiske midler. Man kan støtte aktiviteten eller lade være. Men det er iøvrigt sjældent, at der bliver stillet indholdsmæssige betingelser fra donorerne. KK ønsker heller ingen effektmålinger af deres indsats. De vil gerne fortælle om deres indsats og se hvad der sker, men de vil ikke måles og vejes efter andres målestokke. Hvis det er en betingelse, vil de hellere undvære pengene.

KK modtager omkring halvdelen sine indtægter fra det offentlige. Heraf er det overvejende indtægter fra institutionsdrift af fx. herberger og varmestuer. I de fleste tilfælde er der tale om driftsoverenskomster. Det er normalt en slags standardkontrakt med kommuner, amter eller

ministerier, som normalt er helt acceptable for KK. Mange af driftsoverenskomsterne er knyttet til lovgivningen, fx. prgr. 105 herbergerne, og der er ikke så meget at forhandle om. KK har dog oplevet visse problemer omkring narkoarbejdet i Københavns Kommune.

KK har nogle få aktiviteter efter en entreprenørmodel, fx. familiebehandlingsinstitutionen Iller Slot, hvor amter og kommuner betaler for antal klienter. Her er der tale om en form for marked og lidt konkurrence fra andre institutioner, og KK skal ud og sælge sin »vare«. Det kan være lidt vanskeligt og giver normalt underskud. Derfor vil KK heller ikke dyrke den aktivitet for meget – det er økonomisk usikkert.

KK er meget aktive omkring at opnå puljefinansiering. KK er således den eneste organisation, der har sin egen afdeling i PUF-oversigten. De sidste par år har KK modtaget ca. 9 mill. kr. fra PUF, hvilket svarer til 17% af alle PUF-midlerne. Udover PUF modtager KK også midler fra Storbypuljen og AKTIV-puljen.

KK er specielt glad for PUF, fordi de giver driftsstøtte. I begyndelsen fik KK en del opstartsstøtte af projekter over 3 år. Men de er nu mere tilbageholdne, fordi det kræver at man ved, hvordan man skal videreføre projekterne, ellers bliver både medarbejdere og klienter skuffede, når man må lukke projektet. Det kan også være svært at skaffe dygtige medarbejdere til kortsigtede projekter. Omkring midler fra Storbypuljen har KK haft nogle negative oplevelser med amter, der er meget optaget af »refusionstænkning« i stedet for fornuftigt arbejde.

KK oplever i det store og hele en frihed til at løse opgaverne, også i kommunerne. Der har været visse problemer i Københavns Kommune, men nu finansieres de fleste aktiviteter i København af KK selv, og det minimerer naturligvis problemerne. Det er dog generelt bedre med midler fra Socialministeriet, som sjældent stiller særlige krav. Generelt set har ministeriet en bedre holdning til frivilligt arbejde end mange kommuner.

Et væsentligt problem ved økonomisk støtte er naturligvis, at støtten kan forsvinde igen og derved true aktiviteterne. KK har et generelt ønske om en længere tidshorizont omkring den offentlige støtte. Desuden ønsker de, at de offentlige givere har mere tillid til de frivillige og undlader så mange krav om dokumentation af effekten. Desuden kan omfattende offentlig støtte indvirke negativt på de private midler, fordi mange private vil være tilbageholdne, når der er mange offentlige midler.

Landsforeningen SIND

Interview med sekretariatsleder Ib Tune Olsen

Landsforeningen SIND er en sygdomsorganisation, der arbejder for at skabe større forståelse og tolerance overfor sindslidende og deres pårørende samt arbejde for disses trivsel, forebyggelse og helbredelse. Foreningen blev stiftet allerede i 1960 under navnet Landsforeningen Sindslidendes Vel. Det er en medlemsorganisation med ca. 5.000 medlemmer. Hovedparten af arbejdet i SIND udføres af frivillige. Landsforeningen har et sekretariat i København med 6 ansatte og 3 frivillige. Desuden er der ca. 500 aktive medlemmer i SIND, enten som tillidsfolk eller frivillige i projekter.

SIND er opdelt i 15 amtskredse og 35 lokalforeninger. Der er en meget høj grad af autonomi i amtskredsene og lokalafdelingerne – både juridisk og økonomisk. Landsforeningens sekretariats

opgave er at servicere amtskredsene og lokalforeningerne. Desuden tager Landsforeningen sig af at skaffe en del af finansieringen af foreningens aktiviteter, fx. Tips/Lotto og visse puljer og fonde. Landsforeningen udgiver et medlemsblad 6 gange om året, samt forskellige oplysningsfoldere.

Landsforeningen har etableret og driver en landsdækkende telefonrådgivningstjeneste – SIND-linjen, for sindslidende, pårørende og behandlere, naboer mv. Den blev oprettet i 1994, og finansieres via puljemidler.

SIND har en række forskellige aktiviteter, fx. rådgivning, oplysningsvirksomhed, politisk påvirkning, medlemsmøder og kurser mv. Desuden har SIND 10 Lille Skoler for voksne og mange væresteder/klubber under kreds- og lokalforeningerne samt en støtte- og kontaktpersonordning for sindslidende.

Landsforeningen SINDs indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter	535	5%
Arv, gaver/donationer.	1.745	15%
Tips/Lotto	2.010	17%
Puljemidler (formålsbestemte)	6.643	56%
Andre indtægter	54	0%
Renter og kursstigninger	858	7%
Ialt	11.845	100%

Kilde: Spørgeskema og oplysninger fra SIND

Rygraden i Landsforeningen SINDs økonomi er helt klart offentlige puljer og Tips/Lotto, som tilsammen tegner sig for næsten 3/4 af alle indtægterne. En anden stor post er arv, som udgør 15% af indtægterne, men arveindtægterne svinger meget fra år til år. Medlemskontingenter udgør kun en ganske lille del af indtægterne, og det er tilsyneladende svært at skaffe medlemmer til SIND, bl.a. fordi sindslidelser er tabu-prægede sygdomme.

For 7-8 år siden var SIND ude i store økonomiske problemer, hvor man var uhyre tæt på en konkurs. Efter en konsolideringsperiode har foreningen nu en sund økonomi med en egenkapital på knap 7 mill. kr.

I de senere år er indtægter fra arv, Tips/Lotto og puljemidlerne vokset, mens indtægter fra medlemskontingenter og gaver har været nærmest uændret.

I fremtiden forventer Landsforeningen SIND, at de samme indtægtsarter (arv, Tips/Lotto og puljemidler), som er vokset i de senere år, vil blive mindre, og de øvrige indtægtsarter (medlemskontingenter og gaver) vil forblive uændrede.

Når Tips/Lotto indtægterne ventes at blive mindre skyldes det bl.a., at de 26 organisationer i DSI er ved at lave en ny fordelingsnøgle for tipsmidlerne, som vil begunstige de meget små organisationer.

I værste fald kan det betyde, at SIND nærmest får halveret sit tilskud. Det er SIND naturligvis meget utilfreds med, og forsøger at få ændret.

Puljemidlerne bliver mindre, fordi 15M-puljen forudses at blive nedlagt. SIND har hidtil fået en tiendedel af denne pulje (=1 1/2 mill. kr. om året), så det vil blive en væsentlig nedgang i puljemidlerne. Midlerne anvendes af kreds- og lokalafdelingerne til projekter for sindslidende og pårørende, men Landsforeningen er ansvarlig over for bevillingsgiverne.

I forhold til Tips/Lotto-midlerne fungerer Landsforeningen som »postkasse« for amts-/lokalafdelingerne, fordi Tips/Lotto har rationaliseret ansøgningsproceduren for organisationer med under-/lokalafdelinger. Det betyder, at Landsforeningen står som økonomisk ansvarlig i den sidste ende.

SIND har ikke gjort så meget ud af pengeindsamlinger. Det kræver mange medlemmer, og det har SIND ikke. Desuden er det svært at få en stor del af netop SINDs medlemmer til at gå rundt og samle ind. Mange har ikke de ressourcer, der skal til, eller ønsker ikke at stå offentligt frem som sindslidende. I stedet vil SIND forsøge at lave en indsamling blandt private virksomheder.

SINDs officielle holdning er, at frivilligt sociale arbejde skal opfattes som – og i praksis kun udgøre, et supplement til en nødvendig og grundlæggende indsats fra det offentliges side. For at det frivillige sociale arbejde kan fremstå og fungere som et kvalitativt supplement til den offentlige indsats, er det nødvendigt, at de frivillige sociale organisationer ikke er henvist til, at de nødvendige økonomiske midler og fysiske ressourcer skal fremskaffes gennem »tiggergang« til kommuner og amter og fra tidsbegrænsede puljer.

Der bør være gennemskuelige lovregler, der forpligter amter og kommuner til at finansiere frivilligt socialt arbejde. Det bør gøres ligesom på fritids- og kulturområdet, hvor der er eksempler på, at staten godtgør en del af udgifterne for at give amter og kommuner et økonomisk incitament, fx. på musikskoleområdet. Derudover er der behov for, at staten finansierer frivilligt socialt arbejde på tværs af amts- og kommunegrænser. Det er imidlertid ofte overordentlig svært at få kommuner og amter til at finansiere frivilligt socialt arbejde.

Der er behov for større sikkerhed omkring puljemidlernes tidsmæssige udstrækning. Det er vigtigt at vide i meget god tid, om et projekt får bevilget penge til næste år, så man enten kan nå at skaffe alternativ finansiering eller foretage en fornuftig afvikling. Det kan iøvrigt være vanskeligt at skaffe kvalificerede medarbejdere til kortvarige eller usikre projekter.

Det er vigtigt, at offentlige midler til de frivillige organisationers projekter også kan dække administration og uforudsete udgifter. I Tyskland har man ordninger, hvor der afsættes mindst 15% af de søgte beløb til administration og uforudsigelige begivenheder. Som eksempler kan nævnes: a) vikarudgifter ved en ansats langvarige sygdom, b) tab der ikke dækkes af forsikring og c) merudgifter i forbindelse med afskedigelse af en ansat. Den slags ubehagelige overraskelser kan blive en økonomisk meget alvorlig sag for et projekt, hvis der ikke er andre reserver at trække på i situationerne.

Blå Kors

Interview med Økonomichef Birthe Hansen

Blå Kors er en af de ældste frivillige organisationer i Danmark - 101 år gammel. Blå Kors er en del af et internationalt arbejde omkring alkoholafvænnning og behandling. Blå Kors er en medlemsorganisation med ca. 6.000 medlemmer, heraf 4.000 på Færøerne og Grønland. Fordelt på 60 lokalafdelinger.

Blå Kors har et stort antal aktiviteter. De har bl.a. rådgivning, oplysningsvirksomhed, besøgstjeneste, selvhjælpsgrupper, holder kurser/seminarer og arrangerer medlemsmøder. Desuden driver Blå Kors en række forskellige institutioner og har 28 genbrugsbutikker.

Blandt institutionerne kan nævnes 3 behandlingshjem, 3 pleje/omsorgshjem, 9 væresteder, beskyttede pensionater, bofællesskaber og ambulatorier. De fleste institutioner mv. drives via driftsoverenskomster og samarbejdsaftaler med kommuner og amter.

Blå Kors er en større virksomhed og tæller 193 lønnede medarbejdere og ca. 700 frivillige.

Blå Kors' indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingent o.l.	70	0%
Arv	307	0%
Gaver	1.080	1%
Fondsbidrag/legater	263	0%
Lotterier o.l.	802	1%
Lejeindtægter mv.	15.328	19%
Renter	442	1%
Tips/lotto	610	1%
Driftsoverenskomster	59.112	72%
Puljemidler	1.147	1%
Tilskud fra amt/kommuner	1.390	2%
Tilskud fra staten	2.065	2%
I alt	82.616	100%

Kilde: Spørgeskema.

Tabellen viser, at Blå Kors har to hovedindtægter: driftsoverenskomster fra institutionsdrift og lejeindtægter fra deres ejendomme. Tilsammen tegner disse to indtægtsposter sig for 91% af de samlede indtægter. De sidste knap 10% er jævnt fordelt på offentlige og private indtægtskilder.

Det skal nævnes, at Blå Kors er på Finansloven med godt 2 mill. kr., som bruges til en udviklingskonsulent og uddannelsesvirksomhed omkring alkoholmisbrug.

Blå Kors ejer en hel del ejendomme, som de har deres institutioner og væresteder i, og derved får de store lejeindtægter. De udgør ca. 20% af alle indtægterne.

Selv om de fleste indtægtsarter i det store regnestykke ikke spiller nogen nævneværdig rolle, så har de alligevel stor betydning for mange af Blå Kors' aktiviteter. De søger bl.a. mange private fonds og legater, samt en del offentlige puljemidler og tips/lotto. Desuden har de et lotteri.

I de senere år er de fleste indtægtsposter vokset, fx. medlemskontingenter, fone/legater, tips/lotto, driftsindtægter, puljemidler og tilskud fra både stat, amt og kommune. Lotteri og indsamling har derimod været for nedadgående, mens arv og gaver ligger på nogenlunde uændret niveau.

I de kommende år forventer Blå Kors også voksende indtægter på de fleste fronter, fx. de offentlige midler i form af tilskud, tips/lotto og puljemidler, ligesom de venter fremgang for gaver og fonde/legater. Derimod forventer de faldende indtægter fra medlemskontingenter, og arv og lotteri vil forblive uændrede. Alt ialt vækst i de store poster, mens nedgangen forventes på små poster.

Blå Kors vil gerne have så mange private midler som muligt, men det er samtidig umuligt at forestille sig, at det offentlige ikke spiller en meget stor rolle for indtægterne. Det er svært at samle penge ind nu om dage, fx. lotterier på grund af skærpet konkurrence. Medlemstallet er ved at være for nedadgående, men der er dog stadig mange, der gerne vil støtte Blå Kors.

Blå Kors forsøger nu kraftigt at gøre noget ved indsamling af private midler. Der er kommet en ny chef og et nyt blad, som har givet ny optimisme. Man forsøger sig desuden med såkaldt telemarketing.

Genbrugsbutikkerne er ved at blive ret gode forretninger. De skaffer efterhånden en del penge og samtidig er de en synliggørelse af Blå Kors.

Samarbejdet med amter og kommuner er i mange tilfælde udmærket. Men der er også flere eksempler på, at man ikke kan komme overens med dem, og det kan betyde at de stopper aktiviteten, fx. et værested.

I Herning har Blå Kors et godt samarbejde med kommunen, og i 1995 forvaltede varimestuen bl.a. 1,5 mill.kr. på socialforvaltningens vegne, til gæsterne/brugerne. De har nemlig gennemgående mere tillid til varimestuen end til forvaltningen.

Forholdet til kommunerne og amterne er som nævnt meget forskellige. Nogle kommuner og amter er ret »tunge at danse med«. Det er ofte tilfældigheder eller konkrete personer, som har betydning for forholdet mellem frivillige og kommuner/amter. Nogle steder er de decideret imod de frivillige. Visse kommuner/amter er tvivlende og kan overbevises med en god dokumentation for indsatsen. Amterne burde gennemgående betale mere til den frivillige indsats. Alt ialt er forholdet til amter og kommuner nok blevet dårligere i de senere år, men med store forskelle.

Blå Kors er ret glade for de forskellige ministerielle puljer, der er opstået i de senere år. Det er ofte lokalafdelingerne, der søger puljerne. Blå Kors er bredt repræsenteret, fx. PUF, AKTIV og storbypuljen. Desuden søger de lokale afdelinger.

Der er sjældent særlige betingelser knyttet til puljemidlerne, men de er normalt »øremærkede« til bestemte aktiviteter. Det gør dog ikke noget, hvis aktiviteterne alligevel passer til »øremærkningerne«. Det kan være et stort arbejde at søge alle de puljer og tips/lotto, og de kræver, at regnskaberne skal opstilles på særlige måder, som ikke altid passer med den måde Blå Kors normalt opstiller regnskaber på. Det kan give en del ekstra arbejde, men Blå Kors er ved at omlægge regnskaberne fra netto til brutto-princip.

Blå Kors vil gerne have lidt færre puljer eller nogle fællespuljer. Det ville gøre ansøgningsarbejdet nemmere. Blå Kors er godt tilfreds med, at ministerierne fører kontrol med puljemidlerne.

Kristeligt Studenter Settlement

Interview med lederen Johannes Berthelsen og Carsten Clausen

KSS er en gammel selvejende institution på Vesterbro i København. Det blev stiftet for 85 år siden, og er en udpræget lokalområde-institution, som altid har ligget på Vesterbro og har stort set al sin aktivitet på Vesterbro.

Kernen i KSS er settlementet i Dybbølsgade, som indeholder børne- og ungdomsklubber, voksen- og pensionistklubber, rådgivning og en sportsklub. Desuden omfatter KKS to mere selvstændige aktiviteter: »sidegadeprojektet« og Københavns Genbrugs-Compagni«, som er beskæftigelsesprojekter.

KKS er ikke en medlemsorganisation, men har ca. 600 brugere. Alt ialt er der 24 lønnede medarbejdere og ca. 100 frivillige medarbejdere og ca. 85 ansatte i jobtilbud (primært i »Sidegadeprojektet« og »Genbrugs-Compagniet«).

Kristeligt Studenter-Settlements indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter o.l.	249	3%
Gaver	35	0%
Private fonde/legater	609	8%
Driftsindtægter (private)	765	9%
Renter	112	1%
Tips/Lotto	571	7%
Driftsindtægter (offentl.)	665	8%
Puljemidler	869	11%
Tilskud fra kommunen*	2.335	29%
Tilskud fra stat	219	3%
EUs Socialfond	1.653	21%
Ialt	8.081	100%

* Inkl. institutionsdrift

Kilde: Udfyldt spørgeskema.

Det er tydeligt, at KKS er stærkt afhængig af offentlig finansiering. Kun ca. 20% af indtægterne kommer fra private – fordelt på gaver, kontingenter (=brugerbetaling) og driftsindtægter fra beskæftigelsesprojekterne.

Den offentlige finansiering tegner sig ganske vist for ca. 80% af indtægterne, men der er til gengæld tale om en stor spredning på forskellige offentlige finansieringskilder.

Kommunen tegner sig for 30% af indtægterne, men det dækker for 26% vedkommende over kommunens tilskud til KSS' drift af socialpædagogisk fritidsforanstaltning (fastlagt i driftsoverenskomst). I virkeligheden betaler Københavns Kommune kun ca. 250.000 kr. til KSS - svarende til 4% af indtægterne. Det sker i form af lokaletilskud og nogle bydels- og udviklingspuljer.

Ca. 10% af indtægterne kom i 1995 fra puljer. Det vil overvejende sige PUF-midler til rådgivning og »Sidegadeprojektet«, og lidt fra AKTIV. I 1996 har KSS også fået midler fra Storbypuljen. Desuden er der lidt statslige tilskud fra Sundhedsministeriet og Friluftsrådet.

Godt 1/2 mill. kr. kom fra Tips/Lotto – primært til sportsfaciliteter. Og endelig var der 1,6 Mill.kr. fra EUs Socialfond til »Genbrugskompaniet«.

Ser man på udviklingen i KSS' indtægter i de senere år, så er der tale om en nedgang i de private midler, dvs. arv, gaver og fonde/legater, mens der har været en stigning i offentlige midler, dvs. puljemidler, tilskud fra stat og driftsindtægter.

I fremtiden forventer KSS at de offentlige midler stort set vil stige, bortset fra de kommunale tilskud, som nok forbliver uændrede. Indtægter fra gaver forventes at blive mindre.

Selv om 1996 økonomisk synes at blive tilfredsstillende for KSS, så står de over for alvorlige økonomiske problemer. For det første falder tilskuddet fra EUs Socialfond til »genbrugskompaniet« bort i 1997. For det andet er det slut med PUF-midler til »Sidegadeprojektet« i 1997. Og endelig er der en risiko for, at Settlementet ikke længere kan få refunderet huslejudgifter via folkeoplysningsmidlerne, hvis ejendommen, som ejes af Københavns Kommune, bliver solgt. Det drejer sig om 300-400.000 kr. i ekstra udgifter.

Alt ialt har KSS levet livet økonomisk usikkert i flere år, fx. blev rådgivningen kun reddet i sidste øjeblik for et par år siden, og for 1012 år siden forsøgte kommunen at få lukket KSS helt. KKS oplever økonomiske problemer og usikkerhed som en virkelig hæmsko for at udføre de aktiviteter de gerne ville. KSS bruger megen tid og mange kræfter på at søge penge, selv om de endda synes de er ret gode til det efterhånden.

Et af de mere faste holdepunkter er driftsoverenskomsten med Københavns Kommune om en socialpædagogisk fritidsforanstaltning. Det er et tilfredsstillende arrangement for KSS med en rimelig frihed. Der er imidlertid rygter/planer om ændringer på klubområdet, som betyder en

arbejdsdeling mellem klubberne i bydelen og indførelse af taksameter-principper. Det kan let betyde en forringelse for KSS.

KSS vil gerne være et udviklingssted, hvor man kan finde løsninger på de hverdagspolitiske problemstillinger i et lokalområde. Og det i en tid, hvor lokalområdet skifter karakter og er ved at gå i opløsning. Der er behov for en slags »laboratorium«, hvor man sammen med forskere kan finde nye løsninger.

Men for at kunne realisere nogle af de ambitioner om at være et udviklingssted, er der behov for en mere fast og længeresigtet finansiering, som indebærer en høj grad frihed. Men problemet er, at midlerne bliver mere og mere øremærkede, og mindre frie. Det gælder i høj grad Socialministeriets midler, som bliver mindre og mindre egnede til virkeligt udviklingsarbejde og eksperimenter, som ikke på forhånd kan beskrives i detaljer.

Som lokalområde-aktivitet oplever KSS en del problemer i forhold til Københavns Kommune. De begrænsede midler, som Københavns Kommune giver, er i endnu højere grad øremærkede, end Socialministeriets penge. Kommunen er svære at samarbejde med og kan begrænse mulighederne for at få en del puljemidler, som kræver samarbejde med kommunen – det gælder fx. Storbypuljen. KSS er ret irriteret over, at Københavns Kommune på den ene side er modvillige, men på den anden side gerne vil vise KSS aktiviteter frem for kommunens gæster.

Der er behov for en bedre koordinering af indsatsen fra kommune og ministerier o.l. Der er eksempler på, at Socialministeriet finansierer et projekt i 2 år, men når kommunen i det 3. år skal overtage finansieringen, er det højst usikkert om de vil det. Det bør være ordentlig aftalt inden man starter projektet. Men det virker som om ministeriet ikke tør/vil presse kommunerne.

KSS kan ikke opnå støtte til drift fra Tips/Lotto, fordi man ikke er landsdækkende. Men til gengæld får man i rigelig mængde til »ting og sager«. Det kan antage groteske former.

KSS betragter de private midler som deres »basisbevilling«. Men denne basis er alligevel højst usikker. Der er ved at være hård konkurrence om de private midler, selv kommunerne søger efterhånden penge i de private fonde/legater.

KSS er modstander af forsøgene på at udlicitere det frivillige sociale arbejde. Det skal ikke være det offentlige, der fastlægger det frivillige arbejde. I stedet er det vigtigt, at det frivillige arbejde finder sin egen identitet, platform og holdning, som de derefter kan tilbyde det offentlige at finansiere. Der er behov for en bedre arbejdsdeling mellem kommunerne og de frivillige organisationer om det frivillige arbejde, ellers bliver der for meget »brødnid«.

KSS ønsker en større sikkerhed for finansieringen af deres virksomhed. Men finansieringen skal være mere fri og mindre øremærket. KSS har tidligere foreslået en »friskole-model« med 85% statslig støtte. Men forslaget, som blev udarbejdet af en mindre arbejdsgruppe, er tilsyneladende blevet »syltet« i Socialministeriet.

SR-Bistand

Interview med Jens Wissing (projektleder), Steen Rasmussen (økonomikonsulent) og Mariann Lillemose (formand).

SR-Bistand blev allerede stiftet i 1975, som en reaktion på skønsprincippet i den nye Bistandslov. Udgangspunktet var politisk, som en »vagthund«, der skulle skaffe klienterne deres ret og kritisere systemet. Senere har SR-Bistand udviklet sig til også at omfatte andre aktiviteter. SR-Bistands aktiviteter er i dag fordelt på 4 hovedaktiviteter:

- Social- og juridisk rådgivning
- Selvhjælpsgrupper
- FRIFORM – en frivillighedsformidling
- JOBFORM – en jobformidling for handicappede

SR-Bistand er en forening med ca. 250 medlemmer. Der er ingen underafdelinger og foreningen er ikke en del af en større organisation. Den er beliggende i København.

Der er 4 lønnede medarbejdere – 3 halvtidsprojektledere og en regnskabskonsulent. Desuden er der ansat 2 personer i særligt tilrettelagte jobtræningsforløb. Der er ca. 50 frivillige medarbejdere. De 3 projektledere arbejder dog mindst fuld tid, men får kun løn for ca. 1/2-tid. Det skyldes foreningens øjeblikkelige økonomiske problemer. Evt. yderligere økonomiske midler skal bruges til at lønne projektlederne for flere timer.

SR-Bistands indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter.	25	3%
Gaver/støttebidrag	19	2%
Private fonde/legater	15	2%
Driftsindtægter (private)	21	2%
Sponsorindtægter	20	2%
Tips/Lotto	240	27%
Puljemidler	410	46%
Tilskud fra stat	50	5%
Lønrefusion	96	11%
I alt	896	100%

Kilde: Udfyldt spørgeskema.

Omsætningen var i 1995 på ca. 900.000 kr., heraf ca. 10% private midler og ca. 90% offentlige midler. De største offentlige indtægtsposter var i 1995:

PUF-midler (Soc.min.) 410.000 kr.

Selvhjælp	135.000 kr.
FRIFORM	275.000 kr.
Tips/lotto	240.000 kr.
Pulje 1	128.000 kr.
Pulje 2	112.000 kr.
Retshjælp (Justitsmin.)	50.000 kr.

For nylig har SR-Bistand fået andel i Arbejdsministeriets Overhead-pulje, med 300.000 kr. fordelt på 5 jobtræningsforløb for ledige i delperiode 2.

De private midler, som kun udgør ca. 10% af indtægterne (80-90.000 kr. i 1995), fordeler sig meget jævnt på medlemsbidrag, støttebeløb, fondsbidrag, sponsorbidrag, undervisningsydelse mv. og div. tilskud. Derudover har SR-Bistand søgt en del private fonde og legater, men uden positivt resultat.

SR-Bistand har helt klart økonomiske problemer – et underskud på

ca. 90.000 kr. i 1995 og et mindre gældsproblem. I de senere år er de fleste af SR-Bistands indtægter vokset – medlemskontingenter, Tips/Lotto-midler, driftsindtægter (foredragshonorarer o.l.) og

statstilskud. I de kommende år forventer SR-Bistand også, at disse indtægter vil fortsætte med at vokse. Derimod er puljemidlerne blevet mindre, og det forventer SR-Bistand også, at de vil blive i fremtiden.

Indtægterne er i virkeligheden spredt ud på en række forskellige typer af indtægter – fra sponsorbidrag til retshjælpsstøtte. Men der er alligevel et par indtægter, der dominerer billedet, fx. udgør PUF-midlerne og tips/lotto-midler tilsammen ca. 70% af indtægterne.

PUF-midlerne udgør næsten halvdelen af SR-Bistands indtægter (410.000 kr.) – heraf går de fleste til FRIFORM (275.000 kr.) og en mindre del til selvhjælpsgrupper (135.000 kr.). Rådgivningen kan ikke få PUF-støtte, men her får man til gengæld tilskud fra Justitsministeriet (50.000 kr.), fordi der indgår retshjælp i rådgivningen. Rådgivningen får også midler fra tips/lotto – pulje 2 (112.000 kr.). Tipspulje 1 gives øremærket til anskaffelser, fx. EDB-udstyr (128.000 kr.).

SR-Bistand er dels kede af, at de er så afhængige af PUF-midlerne, og dels er de utilfredse med nogle af de begrænsninger, der er på PUF-midlerne. Hvis støtten overstiger 500.000 kr. pr. år, så må PUF-midlerne højst udgøre 49% af omsætningen. Denne begrænsning er en ulempe for SR-Bistand. Socialministeriet har på et tidspunkt foreslået SR-Bistand at udnytte reglerne ved at opdele deres aktiviteter i 3 adskilte organisationer – det kan evt. give flere PUF-midler ialt – 3 x 500.000 kr. SR-Bistand har dog afstået fra at foretage denne opdeling, fordi det ville gå ud over den helhed, som de mener er vigtig.

SR-Bistand ønsker 500.000 kr.-grænsen for PUF-midler afskaffet eller forhøjet. Desuden burde PUF-midlerne i højere grad bevilges for mere end et år af gangen.

SR-Bistand mener ikke, at de har tilrettelagt sine aktiviteter efter tilskudsmulighederne – i hvert fald kun i mindre grad.

Københavns Kommune giver ingen støtte. Der er utilfredshed med Københavns Kommune, som (efter SR-Bistands mening) nærmest bekæmper SR-Bistand. Det gælder især politikerne og kommunens socialudvalg, mens embedsfolkene er mere positive. De københavnske politikere mener ikke SR-Bistand laver noget, som de ikke selv gør eller kan gøre, og socialudvalgets formand er nærmest modstander af frivilligt arbejde. Fx. har de oprettet en foreningsservice, som de mener kan erstatte FRIFORM. SR-Bistand mener desuden, at Københavns kommune behandler mange projekter dårligt, og der burde skabes en konstruktiv dialog mellem kommunen og projekterne.

SR-Bistand er landsdækkende omkring rådgivning, mens FRIFORM og selvhjælpsgrupper er mere koncentreret omkring København – Københavns kommune og div. forstadskommuner.

SR-Bistand har ikke de store problemer med at finde rundt i tilskudsmulighederne, men det skyldes givetvis, at flere af medarbejderne er »gamle« og har været med i længere tid. For nye organisationer og medarbejdere er det nok svært at sætte sig ind i alle mulighederne. Når det gælder EU-midler er det imidlertid meget svært at overskue tilskudsmulighederne, også for medarbejderne i SR-Bistand. Det kræver nok en særlig fundraiser. Informationen om tilskudsmuligheder bør nok forbedres.

SR-Bistand havde på et tidspunkt en slags frivillig fundraiser, men det kom der ikke så meget ud af. I øjeblikket ser SR-Bistand en mulighed i salg af ydelser til kommuner og private firmaer, samtidig med at man forhåbentlig kan opretholde de offentlige tilskud (fx. PUF og tips/lotto).

FRITIV er et forslag om, at kommunerne kan bruge FRIFORM til placering af bistanndsklienter, mod at kommunerne til gengæld betaler et fast beløb/abonnement til SR-Bistand. En anden mulighed er, at virksomhederne, mod betaling, kan tilbydes personalepleje i form af rådgivning (fx. ved skilsmisse) og selvhjælpsgrupper. Endelig er det også lykkedes i et enkelt tilfælde at få et privat firma til at sponsorere en pjece om SR-Bistands tilbud.

SR-Bistand er nogenlunde tilfredse med de statslige midler, især PUF-midlerne, som passer godt til SR-Bistands virksomhed, men de vil gerne have fjernet loftet på 500.000 kr. Men de mener kommunerne burde yde noget støtte, især Københavns Kommune.

AKTIV-puljen kritiseres for at afskære modtagerne fra andre offentlige midler, ligesom tipsmidlerne burde kunne bruges til administration.

SR-Bistand har et forslag om at indføre »friskolemodellen« på det sociale område, enten en 20/80-ordning eller en »taxameter-ordning«, hvor der gives et bestemt tilskud »pr. hoved«.

HIV-Danmark

Interview med Sekretariatsleder Lone Sigbrand

HIV-Danmark er en 5 år gammel forening, som omfatter både enkeltmedlemmer og støttemedlemsforeninger. Det er både en paraplyorganisation for 14 medlemsforeninger over hele

landet med i alt ca. 400 medlemmer og en forening for 350 enkeltmedlemmer. Desuden er der 40 støttemedlemsforeninger og firmaer.

HIV-Danmark er startet som et rådgivningstilbud for heteroseksuelle. I starten var det kun Positivgruppen, der tilbød rådgivning til homoseksuelle. Efterhånden bredte HIV-smitten sig også til heteroseksuelle, som ikke havde nogle rådgivningstilbud. Derfor blev HIV-Danmark dannet i forbindelse med en heteroseksuel rådgivning. Senere har HIV-Danmark placeret sig som den største AIDS/HIV-rådgivning ved siden af AIDS-Linien.

HIV-Danmark har som formål at være patientforening for alle hiv-smittede og at være paraplyorganisation for grupper af hiv-smittede i Danmark. Foreningen er en patientforening, hvor de direkte berørte personer sidder i bestyrelsen og således selv har den afgørende indflydelse.

De mest markante forskelle på AIDS-Linien og HIV-Danmark er, at AIDS-Linien er en fuldt offentligt finansieret telefon-rådgivning, mens HIV-Danmark er en forening, som bl.a. tager sig af mere langvarige rådgivningsforløb for HIV-smittede og deres pårørende.

HIV-Danmark har forskellige aktiviteter: Rådgivning, politisk påvirkning, selvhjælpsgrupper, arrangerer kurser og afholder medlemsmøder. Desuden driver HIV-Danmark en café i København - Kafe Knud, som er åben for folk, der er berørt af HIV og AIDS. Kafe Knud ligger i HIV-Huset, som er ramme om en række af foreningens grupper og arrangementer. Endelig skal det nævnes, at HIV-Danmark udgiver et medlemsblad: »Magasinet«, som udkommer hver anden måned.

HIV-Danmark har 12 lønnede ansatte og ca. 40 frivillige (inkl. bestyrelsesmedlemmer og arbejdsgrupper).

HIV-Danmarks indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter o.l	53,0	1%
Arv	36,0	1%
Gaver/donationer	66,2	1%
Fonde mv./AIDS-fonden	477,4	10%
Indsamlinger	14,5	0%
Driftsindtægter (private)	67,4	1%
Renter	51,7	1%
Tips/Lotto	1.504,6	32%
Puljemidler	526,7	12%
Tilskud fra kommuner/amt	35,8	1%
Finanslovstilskud	1.600,0	35%
Andre offentlige tilskud	39,0	1%
Øvrige indtægter*	199,4	4%

Ialt

4.671,7

100%

* Varesalg i Kafe Knud, udlejning af lokaler og diverse.

Kilde: Undersøgelsens spørgeskema.

Oversigten over HIV-Danmarks indtægter viser, at der er to store poster af nogenlunde samme størrelse; Tips/Lotto og Finanslovstilskud, hver på ca. 1,6 mill. kr. Desuden er der to andre betydelige poster: Puljemidler o.l. på ca. 527.000 kr. og og Fonde mv. (inkl. AIDS-Fondet) på ca. 1/2 mill. kr. De øvrige indtægtsposter har minimal betydning. Det skal iøvrigt bemærkes, at indtægterne i 1995 inkluderer et beløb på ca. 1,1 mill. kr., der er hensat til anvendelse i 1996.

HIV-Danmark har været på Finansloven siden 1995. Finansloven for 1996 indeholder et endnu større beløb, nemlig 2,6 mill. kr. til HIV-Danmark. Det betyder at HIV-Danmark kommer op på at Finanslovstilskuddet udgør omkring halvdelen af indtægterne. Det forøgede finanslovstilskud i 1996 skal imidlertid delvis ses som en kompensation for nedlæggelsen af AIDS-puljen, som støttede HIV-Danmark med ca. 447.000 kr. i 1995.

Man bemærker også, at Tips/Lotto-midler udgør en relativt stor del af indtægterne. Disse stammer fra støtte til forskellige aktiviteter, både drift og anskaffelser.

I 1995 fik HIV-Danmark støtte fra div. offentlige puljer på ca. 527.000 kr. – svarende til ca. 12% af alle indtægterne. Disse puljebidrag fordeler sig således:

AIDS-puljen	447.000 kr.
PUF-midler	40.000 kr.
Pulje for selvmordstruede/soc.min.	40.000 kr.
Ialt	527.000 kr.

Hertil kommer et par private fonde på knap 100.000 kr. samt 75.000 fra Helsefonden.

Alt ialt har HIV-Danmark fået offentlig støtte på 3,706 mill. kr. i 1995. Det svarer til ca. 80% af de samlede indtægter. De resterende 20% af indtægterne stammer altså fra private midler.

Ved siden af de ovennævnte indtægter, har HIV-Danmark modtaget en række materielle donationer, i form af kontorinventar og EDB-udstyr. Og hertil kommer, at de betaler reduceret husleje til privat ejer.

HIV-Danmark har en egenkapital på 390.000 kr. Det må vurderes som en meget lille egenkapital, når man tager i betragtning, at der er 12 lønnede ansatte. Det skyldes helt klart, at de fleste af indtægterne er offentlige og mere eller mindre øremærkede til særlige aktiviteter. Det er primært de private midler, der kan bruges til at opbygge egenkapital med, og dem har HIV-Danmark ikke så mange af.

I fremtiden tror HIV-Danmark, at de vil få større indtægter fra medlemskontingenter/støttebidrag, arv og gaver, samt tilskud fra amter og forskellige driftsindtægter. Derimod tror de, at indtægter fra fonde/legater, Tips/Lotto, puljemidler og statslige tilskud vil være af nogenlunde samme omfang som i dag. De forventer altså, at indtægterne fra de private midler vil vokse, mens de offentlige indtægter stort set forbliver på samme niveau som i 1995.

Problemstillinger

HIV-Danmark er vokset meget hurtigt, næsten hurtigere end deres organisation kan klare. De har nu brug for en organisationsplan, for at kunne bruge pengene på en optimal måde. Derfor søger HIV-Danmark ikke så ivrigt efter flere penge, end de får i øjeblikket.

Når HIV-Danmark, i sammenligning med mange andre frivillige organisationer, har haft indtægtsmæssig succes, skyldes det sandsynligvis en kombination af godt lobby-arbejde og stor politisk bevågenhed/vilje overfor HIV-Danmarks sag. Desuden har HIV-Danmark haft gode forbindelser på embedsmandsniveau i ministerier og puljer.

HIV-Danmark startede med at være en ren interesseorganisation, men har efterhånden udviklet sig til at blive en organisation, der udfører rådgivningsopgaver for det offentlige. En stor del af de offentlige midler, fx. puljemidlerne, er øremærkede til særlige aktiviteter, mens andre er mere frie midler, fx. Finanslovsbevillingen (skal dog anvendes til psyko/socialt rådgivningsaktiviteter).

HIV-Danmark arbejder på landsplan og har fået etableret rådgivninger over det meste af landet. Flere steder foregår rådgivningen i et udmærket samarbejde med amterne, fx. Nordjyllands, Viborg og Ringkøbing amter, hvor amterne betaler for driften, fx. husleje mv., mens HIV-Danmark betaler lønningerne til rådgiverne. Der er imidlertid en tendens til, at amterne er mere tilbageholdne med at yde økonomisk tilskud, når de ved at HIV-Danmark får et pænt beløb over Finansloven.

HIV-Danmark har fået en del midler fra Tips/Lotto. Driftspuljen er god for HIV-Danmark, som har landsdækkende rådgivning, men anskaffelseskontoen kan være lidt uhensigtsmæssig, hvis organisationen ikke lige står og har brug for udstyr.

HIV-Danmark har et godt forhold til Sundhedsministeriets puljer, men vil også gerne have bedre kontakt til Socialministeriets puljer, da de mener de udfører et væsentligt stykke socialt arbejde. De fik imidlertid et mindre beløb fra PUF-puljen i både 1994 og 1995. HIV-Danmark har ikke indrettet sine aktiviteter efter de forskellige puljer, men puljerne skærper nok organisationernes opmærksomhed omkring de målgrupper og emner de retter sig imod.

Det kræver et stort arbejde at søge private fonde og legater. Ofte passer disse ikke til HIV-Danmarks aktiviteter. Har ikke søgt særligt mange fonde/legater, men enkelte har selv henvendt sig. Desuden har de oplevet at der efterhånden kommer en del mindre donationer og gaver. Der er endda nu udsigt til en større arv.

I virkeligheden ville HIV-Danmark gerne have mange flere private midler, fordi det giver dem en større frihed til at være kritisk. Indtil nu har de dog ikke oplevet særlige begrænsninger fra de offentlige indtægters side. Men de mange offentlige penge giver en stærk afhængighed af det offentlige og det politiske niveau. HIV-Danmark ønsker en form for offentligt finansieret konsulenttjeneste/organisationsservice til mindre organisationer. Desuden ønsker de en pulje, der er

øremærket til at dække de frivilliges omkostninger ved deltagelse bestyrelsesmøder o.l., fx. rejseudgifter.

Kolding Selvhjælp

Interview med den daglige leder Grete Brink

Kolding Selvhjælp blev startet for næsten 10 år siden. Udgangspunktet var husmoderforeningen i Sdr. Bjert og Sdr. Stenderup, og blev først en selvstændig forening i 1994. KS er nu organiseret som en medlemsforening med ca. 40 medlemmer og har nu til huse i midten af Kolding.

KS består både af selvhjælpsgrupper og en frivillighedsformidling: »Fritid og kontakt mellem mennesker«. Hertil kommer nogle særlige projekter under titlen: »Forebyggelse af psykiske lidelser gennem medmenneskelig støtte«, der tager sig af personer med problemer, som er for tunge til umiddelbart at gå ind i en selvhjælpsgruppe:

- Støtte og hurtig hjælp til enkeltpersoner.
- Støttecenter for selvmordstruede og deres pårørende.
- Støttecenter for seksuelt misbrugt og incestramte.
- Aflastning af pårørende til kronisk syge/alvorligt syge i eget hjem.
- Snak med unge.
- Ung på linie – en anonym telefonrådgivning.

KS har følgende aktiviteter: Rådgivning, oplysningsvirksomhed, aflastningstjeneste, selvhjælpsgrupper, medlemsmøder, arrangerer kurser mv. og frivillighedsformidling.

KS er en lokal organisation, som kun fungerer i Kolding og omegn. Der er kun 2 lønnede medarbejdere og ca. 90 frivillige, samt en psykolog/supervisor. Desuden personer i jobtilbud.

Kolding Selvhjælps indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter	4,4	0%
Fonde/legater	50	4%
Renteindtægter	2,9	0%
Tips/Lotto	95	9%
Puljemidler	500	45%
Tilskud fra kommune/amt	439	39%
Øvrige indtægter	32,5	3%
Ialt	1.124	100%

Kilde: Regnskab for Foreningen Kolding Selvhjælp.

KS er næsten udelukkende finansieret via offentlige midler. Bidrag fra fonde og legater, medlemskontingenter og indtægter fra foredrag og salg af bøger mv. udgør højst 7-8%.

Næsten 40% af indtægterne kommer fra Kolding Kommune, som et tilskud til KS' aktiviteter, og Vejle amt giver et symbolsk beløb.

Fra statslig side modtager KS 350.000 kr. fra PUF til at drive frivillighedsformidling, og 150.000 kr. fra Storbypuljen til projektet om selvmordstruede. Pengene fra Storbypuljen er søgt i samarbejde med kommunen, og løber over 3 år. Det er en forudsætning, at Kolding Kommune giver 25% i det andet år og 33% i det tredje år. PUF-midlerne forventes også at blive mindre til næste år. Endelig modtager KS 95.000 kr. fra Tips/Lotto til anskaffelser.

I de senere år er puljemidlerne blevet mindre, mens de andre indtægter har været af nogenlunde uændret omfang. Og i fremtiden regner KS også med, at puljemidlerne bliver mindre, men til gengæld forventer de så, at det kommunale tilskud vil vokse, ligesom medlemskontingenterne.

KS er en af pionererne blandt lokale selvhjælpsprojekter. I begyndelsen støttede Vejle Amt projektet, som efter 3 år overgik til kommunal støtte. Der har været et usædvanlig godt samarbejde mellem KS og Kolding Kommune. Det skyldes i høj grad nogle konkrete personer, fx. socialudvalgsformanden og en højststående embedsmand i forvaltningen.

En »hemmelighed« ved det gode forløb for KS er, at man er gået ind i et konstruktivt samarbejde med kommunen lige fra starten af et projekt. Samtidig har kommunen også set en interesse i samarbejdet og været parat til at støtte det. Der er tale om et åbent og respektfuldt samarbejde, hvor man hele tiden holder hinanden informeret om forholdene. Konkret er samarbejdet organiseret i arbejdsgrupper, hvor man tilstræber at få mange »aktører« repræsenteret, fx. i andre forvaltninger og institutioner. Derved er der efterhånden skabt et tillidsforhold mellem KS og kommunen. Det er vigtigt at der hele tiden er en klar fornemmelse af arbejdsdelingen mellem kommunen og KS.

I forhold til puljemidlerne har KS også været privilegeret, idet en af initiativtagerne til KS samtidig var repræsentant i Forebyggelsesrådet og havde mange og gode kontakter til ministerier og puljer. Der har fra starten været en god dialog mellem KS og puljerne, hvor KS har fortalt vidt og bredt om deres arbejde og planer. Det har givet et tillidsforhold til puljerne.

KS mener selv de har en tilfredsstillende økonomi. De kan se et kvartal ind i næste år, og det er stort set tilfredsstillende. De har tidligere været ude for at foretage indskrænkninger, når aktiviteten er gået ned, men det har de lært at leve med. Det er vilkårene. De lægger vægt på, at KS ikke skal blive til en institution, men derimod en organisation, som hele tiden bevæger sig.

Det vil alligevel være en fordel, hvis KS kunne være lidt mere sikker på pengene i fremtiden. De etårige PUF-midler er alt for korte til at starte et projekt med, og det er svært at få de 3-årige PUF-bevillinger (KS har ikke fået nogen). Det tager tid at starte projekter.

Det er vigtigt, at man, helt fra starten, får inddraget både kommune, amt og ministerier/puljer, hvis der er tale om projekter, som efterhånden skal overtages af de lokale myndigheder.

KS gør ikke så meget ud af at opnå privat finansiering. De søger nogle fonde og legater, så de kan have en lille stødpude af midler, som ikke er øremærket. Men i det store og hele føler KS, at de har stor frihed, og er ikke begrænset af krav fra kommunen eller andre myndigheder.

På det sidste er KS begyndt at lave lidt PR for at skaffe nogle flere medlemmer af foreningen.

KFBU – Kristelig forening for bistand til børn og unge

Interview med administrationschef Svend W. Nørbjerg

KFBU er en meget gammel organisation - 98 år. En organisation uden medlemsskab.

KFBU har efterhånden specialiseret sig i institutionsdrift for børn og unge. De har 17 døgninstitutioner/bofællesskaber, 3 daginstitutioner, en familieplejeafdeling samt 2 socialpædagogiske seminarier og en efterskole. Desuden driver de gadeprojektet »Dynamo«.

Der er ingen frivillige, men der er 13 ansatte på hovedkontoret og 600 ansatte på institutionerne.

Udover at drive institutioner og administrationsvirksomhed, sætter KFBU forskellige aktiviteter igang for børn og unge, fx. »Dynamo«. Det gøres for egne penge - forrentningen af den likvide formue.

KFBUs indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Gaver	22	0%
Fondsbidrag/legater	21	0%
Indsamlinger	47	0%
Renter	1.173	1%
Tips/lotto	264	0%
Driftsoverenskomster	114.082	89%
Tilskud fra kommuner	4.628	4%
Husleje/kost o.l.	8.288	6%
I alt	128.525	100%

Kilde: Spørgeskemaet

Næsten alle indtægterne hidrører fra institutionsdrift – enten direkte eller indirekte.

Desuden kan det nævnes, at KFBU har en egenkapital på 92 mill.kr. og den adskiller sig fra mange andre frivillige organisationer ved at have en meget god økonomi. Spørgsmålet er imidlertid, om man kan kalde KFBU for en frivillig organisation, idet de eneste frivillige er bestyrelsesmedlemmerne.

Bestyrelserne i KFBU's institutioner er vigtige. Her sidder 85 personer ude fra det pulveriserende liv, som kan holde dem til ilden og være advokater for institutionerne, imodsætning til mange offentlige institutioner, som kan have en tendens til at blive lidt lukkede.

I institutionernes bestyrelser er der 3 fra KFBU og 2 fra overenskomstparterne – gerne fra lokalområdet og fra andre miljøer, som kan stille andre spørgsmål. Institutionerne »tvinges« til at gøre status 4 gange om året ved bestyrelsesmøderne.

KFBU er startet på et kristeligt menneskesyn. Man stiller krav til sine medmennesker, men ikke specielle krav til medarbejderne. De skal dog være loyale overfor det grundlag foreningen er startet på. Men personalet rekrutteres bredt.

Indtægterne kommer overvejende fra overenskomster med det offentlige. Det er standardoverenskomster fra Bistandsloven i 1976 – Socialstyrelsen udarbejdede dengang nogle eksempler. Der er mindre variationer mellem amterne, fx. hvem har endelig ansættelsesret, og skal amtet godkende ansatte eller foretage administrationen. I de fleste tilfælde er det KFBU, der administrerer institutionerne.

I de senere år er der blevet nedlagt en del institutioner – de sidste 15 år er der nedlagt 8 døgninstitutioner. Årsagen til institutionsnedlæggelserne er hovedsagelig besparelser i amter og kommuner. Enkelte institutioner er genopstået i andre former, fx. som daginstitutioner. Enkelte er oprettet for KFBU's egen regning, fx. i Thyholm (unge (19-23 år) med psykiske problemer) – her er der tale om en fast takst pr. plads, som aftales med kommunerne (i mindst 10 mdr.).

KFBU har en familieplejeafdeling, der tager sig af anbringelse af ca. 80 børn. De fører også tilsyn med de anbragte børn. KFBU er en del af de danske familieplejeres landsforening. Har overtaget administrationen af FABU, ligesom de også er administrator for Slagelse plus nogle andre institutioner. De håber ikke, at det bliver ren administration. Får et bestemt beløb for administration og lønudbetaling for arbejdet. Det er kun papirarbejde. Har også kursusdage, hvor de andre institutioners personale tilbydes pladser.

Udviklingsarbejdet? KFBU har ansat en udviklings- og informations medarbejder. De oplever nogle gange et pres fra kommunerne om at gøre tingene på en anden måde. Kommunerne har normalt råderet over alle pladserne på de institutioner, som de har overenskomst med. Kommunerne betaler for underbelægning, derfor er kommunerne interesserede i at gøre tingene bedre, så kapaciteten bliver godt udnyttet. Men KFBU er også selv interesseret i at udvikle institutionerne.

KFBU har et socialpolitisk udvalg, og i dette udvalg foregår udviklingsarbejdet. Desuden har man kvartalsmøder med fx. Københavns amt, hvor man korrigerer forholdene. Med Københavns kommune kniber det med kontakten, bl.a. på grund af omstruktureringer.

Driftsoverenskomsterne bør ikke være så bindende, at det forhindrer udviklingen. Men som regel er det ikke overenskomsterne, der er problemet, men ofte et spørgsmål om de konkrete personer. Rammerne i overenskomsterne er som regel vide nok, hvis viljen er til stede. KFBU har i det store og hele nogle gode personkontakter.

Der er ikke altid tale om lige overenskomster – amter og kommuner har pengene og bestemmer mest, og økonomien i amter og kommuner præger arbejdet meget. KFBU vil hellere have en model

med et rammebeløb, som de selv kan udfylde. KFBU vil også gerne finde andre modeller for samarbejde.

KFBU er en non-profit organisation. Deres overskud kan kun bruges til at starte nye aktiviteter. De har bl.a. etableret nogle udslusnings-bofællesskaber, fra egne institutioner, ligesom de har startet og finansieret et projekt for gadebørn i København. I Nord-vest kvarteret har de i 3 år kørt et værested for store børn og unge, men desværre vil Københavns Kommune nok ikke fortsætte projektet. Er også i Scala-området, hvor man laver rapport til kommunen og andre om, hvad der foregår på gadeplan.

KFBU har en partnerskabsaftale med Københavns Kommune om »TJEKpunkt« – finansieret af 50M-midler. Partnerskab er noget andet end driftsoverenskomst. KFBU har kun lagt arbejdskraft i partnerskabet – ikke penge. Københavns Kommune vil sikkert fortsætte projektet.

KFBU har en meget sund økonomi. En del af egenkapitalen (92 mill.) er friværdi i ejendomme (78 mill). En likvid beholdning på 14 mill. Kan evt. belåne friværdien, men amterne og kommunerne skal godkende belåninger i friværdi. Det sker nogle gange, hvis kommuner/amter har brug for udvidelser. KFBU skal ikke stå med hatten i hånden. KFBU sætter kun penge i obligationer – aldrig i aktier. Skal drives forsvarligt. Økonomien er midlet – ikke målet.

KFBU prøver at finde andre modeller, fx. entreprenør eller partnerskab. Helst modeller med en større frihed. Det skal ses i sammenhæng med udlicitering. De frivillige organisationer kan måske bedre løse opgaverne end fx. ISS – fordi de er non-profit organisationer. Det offentlige skal kontrollere og styre og have hovedansvaret, men de må stole på, at de frivillige organisationer kan løse opgaverne.

Støtte- og rådgivningscenter for anbragte børn og unges forældre

Interview med lederen Birthe Nielsen

Støttecentret blev oprettet i maj 1994 og har altså eksisteret i 2 år. Støttecentret har sit udgangspunkt i FBU – Forældrelandsforeningen for børne- og ungdomsbistand. Det var en embedsmand i Københavns Kommune, som fik skaffet penge og etableret støttecentret.

Støttecentret er baseret på en samarbejdsaftale mellem Københavns Kommune og FBU, hvor kommunen betaler for driften, dvs. løn, husleje, varme, telefon osv., mens FBU skaffer frivillige til støttecentret.

Støttecentret tilbyder:

- Personlig rådgivning
- Forældregrupper
- Psykologisk sorg- og krisehjælp
- Socialt samvær
- Bisidder ved møde med samarbejdspartnere
- Opslysningsvirksomhed

Støttecentret har 2 halvtids lønnede medarbejdere og 5 frivillige samt en timelønnet konsulent.

Støttecentret modtager 511.000 kr. i 1995 fra Københavns Kommune, som dækker driften. Desuden har de fået bevilget 50.000 kr. fra PUF.

FBU's formand er samtidig ansat 1/2-tid i støttecentret. Det er i meget høj grad formandens indsats og engagement, der driver centret og landsforeningen. Det er på mange måder et personligt projekt, og hun har fået »Lillebror-prisen«, efter indstilling fra Københavns Kommune.

Støttecentret balancerer mellem at være en del af Københavns Kommunes socialforvaltningssystem og på den anden side en uafhængig forældreforening. Støttecentret er tilsyneladende totalt økonomisk afhængig af Københavns Kommune, og har svært ved at finde andre finansieringskilder. Københavns Kommune vil ikke være med til et samarbejde med Københavns amt, som måske kunne forbedre økonomien.

Muskelsvindfonden

Interview med formanden Evald Krog og direktør Mette Bock

Muskelsvindfonden har eksisteret i 25 år. Det har udviklet sig til at blive en meget aktiv forening. Det er en medlemsforening med ca. 1.600 medlemmer. MSF har ingen lokal- eller underafdelinger, men til gengæld er der etableret en række medlemsgrupper over hele landet, som er opdelt i forhold til alder, interesser, diagnose, lokalområde, osv.

MSF har en meget lang række af forskellige aktiviteter: rådgivning, oplysningsvirksomhed, handicappolitisk arbejde, selvhjælpsgrupper, medlemsmøder, seminarer/kurser, bistand til ulande og østeuropa samt endelig koncertaktivitet og andre indsamlingsaktiviteter. Desuden sælger MSF ydelser til mennesker med muskelsvind, som amterne betaler for, ligesom MSF har driftsoverenskomst med Århus amt (på alle amternes vegne) om drift af Institut for Muskelsvind.

MSF har 2200 frivillige – heraf arbejder 500 frivillige til grønne koncerter i 10 dage hver sommer. Mange af dem kommer igen – det er blevet en livsstil/et fællesskab. Desuden er der 60 lønnede medarbejdere.

Muskelsvindfondens indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Medlemskontingenter	375	1%
Arv	965	4%
Gaver	101	0%
Fonde/legater	1.701	6%
Grønne Koncerter	7.800	30%
Lotterier o.l.	1.500	6%
Annonceindtægter	2.155	8%

Tips/Lotto	3.440	13%
Driftsindtægter fra offentlige	7.712	29%
Puljemidler	300	1%
Tilskud fra kommuner/amter	340	1%
Tilskud fra staten	350	1%
Ialt	26.739	100%

Kilde: Spørgeskemaet

MSF havde i 1995 en samlet årlig indtægt på næsten 27 mill. kr. Godt halvdelen af indtægterne (=55%) stammede fra private midler, mens lidt mindre end halvdelen (=45%) stammede fra offentlige midler.

Den helt store indtægtskilde er »Grøn Koncert« og andre arrangementer. I 1995 gav det 7,8 mill.kr. i overskud. Disse aktiviteter er blevet en væsentlig aktivitet for MSF. De er bl.a. entreprenører på forskellige festivaler, hvor de sælger øl og vand. MSF har også lotterier og tombolaer, fx. har de en vognpark med 15 tombolaer, som kører rundt i landet til arrangementer hele året.

MSF søger dog også de mere traditionelle private midler, fx. fonde/legater og arv. De har bl.a. etableret en database omkring fonde og legater, som gør det nemmere at afsende ansøgninger til de rigtige tidspunkter, osv. MSF gør en stor indsats for at skaffe penge ved at opsøge forskellige firmaer, der sponsorerer såvel koncertaktiviteter som medlemstilbud. Tilsammen udgør indtægterne fra arv, gaver og fonde/legater ca. 10% af de samlede indtægter.

MSF udgiver et fagtidsskrift »Muskelkraft«, der udelukkende finansieres af annonceindtægter. Det drejer sig om støtteannoncer, idet en stor del af annoncerne sandsynligvis ikke har nogen væsentlig marketing-værdi for virksomhederne. Ifølge MSF beløber disse annonceindtægter sig til 8% af de samlede indtægter.

Som nævnt stammer 45% af MSFs indtægter fra det offentlige. Det består helt overvejende af et stort beløb (3,4 mill. kr.) fra Tips/Lotto – svarende til 13% af indtægterne, samt driftsindtægter fra det offentlige for ydelser, som især amterne køber. Næsten 30% af alle MSFs indtægter stammer fra driftsindtægter, som bliver betalt af det offentlige.

Til gengæld modtager MSF relativt få puljemidler og tilskud fra kommuner, amter og stat – ialt kun 1 mill.kr. – svarende til 3% af indtægterne.

MSF lægger vægt på, at de som privat organisation tager initiativer, skaffer egne indtægter og viser, at der er behov for en indsats.

MSF er nu ved at bygge et ferie-/kursuscenter ved Korsør. Arbejdsmarkedets Feriefond støtter byggeriet med et rente- og afdragsfrit lån på 70% af anlægsomkostningerne. De resterende 30% skal MSF selv fremskaffe – 60 mill.kr. (det samlede byggeri er budgetteret til ialt 200 mill.kr.). MSF er også ved at etablere et rehabiliteringscenter – Marselisborg-centret i Århus i et samarbejde mellem Århus Amt og en række private organisationer.

Institut for Muskelsvind har lavet et særligt koncept vedr. indsatsen overfor mennesker med muskelsvind. Det består i en tværfaglig indsats for familie og personer, der har muskelsvind. Det er terapeuter, der tager ud og rådgiver i hjemmet i et samarbejde med fagfolk fra kommuner og amter.

MSF har en politik om så vidt muligt at tjene sine egne penge og at være gældfri. Man udvider aktiviteterne i takt med, at man skaffer pengene. Pengene skal ud og arbejde.

MSF har et forslag om fritagelse for porto og gebyrer. Det bruger de mange penge på. De blinde har opnået nogle fordele på dette område, som burde udstrækkes til andre handicapgrupper. Der burde også være fri rejse for ledsagere med fx. tog og busser, da mennesker med muskelsvind er afhængige af ledsagere. De har dog fået indført, at handicapbusser kan nøjes med at betale personvognspris på bilfærger.

MSF har i mange år, i samarbejde med andre handicaporganisationer, forsøgt at opnå generel momsfrigørelse for humanitært arbejde. Det virker paradoksalt og modstridende, at foreningerne først gør sig store anstrengelser for at tjene egne penge til arbejdet, hvorefter man skal betale 1/4 i moms til staten. MSF har etableret en række datterselskaber, med henblik på at opnå momsfrigørelse ved deres mange arrangementer. Dette er fuldt lovligt, men bureaukratiserer den interne administration. En generel momsfrigørelse for humanitært arbejde kendes fra en række andre europæiske lande.

Børns Voksenvenner

Interview med lederen Tove Laursen

Børns Voksenvenner (BVV) blev startet i oktober 1990 i København efter et amerikansk forbillede. Det er organiseret som en lille forening med 12 medlemmer og har en bestyrelse.

Formålet med Børns Voksenvenner er, *at skabe forbindelse med mulighed for venskab mellem børn, der har brug for voksenkontakt, og voksne, der har lyst, tid og overskud at øse af.* Det er overvejende drenge af enlige mødre, der mangler mandlig kontakt. Indtil nu er der etableret ca. 106 kontakter mellem børn og voksne, hvoraf de ca. 80 fungerer. De voksne er frivillige og ulønnede.

Der er kun én lønnet medarbejder til at forestå arbejdet samt en supervisor på timelønsbasis. Ambitionen er at nå op på to lønnete medarbejdere, men det er der ikke råd til. Fra 1. august 1996 ansættes (på timebasis) en person til en afgrænset opgave, men det forudsætter, at den lønnete medarbejder går ned i arbejdstid.

Der er allerede etableret 2-3 lignende organisationer i to jyske byer, og flere er ved at blive etableret i provinsen. BVV har videregivet sine erfaringer og navnet er nu blevet beskyttet, for at undgå misbrug.

BVV har haft alvorlige økonomiske problemer og var i slutningen af 1994 truet af lukning på grund af pengemangel. I sidste øjeblik blev projektet dog reddet af en tre-årig PUF-bevilling.

Børns Voksenvenner. Indtægter 1995

1.000 kr.

Procent

Medlemskontingent	2	0%
Fonde og legater	195	47%
PUF-midler	150	38%
Tilskud fra kommunen	50	12%
Andre indtægter	13	3%
Renter	1	0%
Ialt	411	100%

Kilde: Spørgeskema og regnskab.

I starten fik BVV støtte fra flere forskellige steder, fordi det var et forsøg. Men efter at der blev foretaget en evaluering af projektet, ophørte forsøgsperioden, og det samme gjorde forsøgspengene desværre.

Tabellen viser, at BVV i 1995 var halvt finansieret af offentlige midler og halvt af private midler. Den største enkeltpost var PUF-midlerne, som udgjorde 38% af de samlede indtægter. PUF-midlerne vil i de kommende 3 år stige til 325.000 kr. årligt.

BVV har også fået 50.000 kr. fra Københavns Kommunes udviklingsmidler i 1995, men i de kommende år er der ikke udsigt til penge fra Københavns Kommune. BVV bor gratis hos SUND BY, som finansieres af sundhedsdirektoratet i Københavns Kommune.

Man bemærker desuden, at der er flere fonde og legater, der har givet penge til BVV, men den private finansiering vil sandsynligvis falde lidt i de næste par år.

I de senere år har BVV fået flere puljemidler, men til gengæld færre penge fra kommunen. I fremtiden forventer BVV at få flere midler fra medlemskontingenter, via en støttekreds. Bestyrelsen for BVV har netop vedtaget et initiativ til at få etableret en sådan støttekreds, som bl.a. skal være med til at udbrede interessen for og støtten til BVV. Desuden håber de at få Tips/Lotto-midler og et større tilskud fra Københavns Kommune.

BVV har ingen egenkapital og har intet »rygstød« overfor svigtende indtægter. Til gengæld har BVV »vundet i lotteriet« med en 3-års PUF-bevilling. Dem gives der kun 3-4 af om året.

BVV ville gerne have Tips/Lotto-midler, men kan ikke få til driften, fordi det ikke er en landsdækkende organisation. De burde dog kunne få Tips/Lotto-midler til »ting og sager«.

BVV håber på at kunne opnå støtte fra private erhvervsvirksomheder. De vil forsøge at få en virksomhedsleder i bestyrelsen, og håber det kan åbne nogle økonomiske kontakter og muligheder, fx. at et par virksomheder vil give støtte. Men »markedet« er nok meget svært.

BVV har forhandlinger med Københavns Kommune om økonomisk tilskud i fremtiden. Men de har signaleret, at der næppe er penge i 1996 og 1997. Der er heller ikke meget tiltro til, at Frederiksberg Kommune vil give støtte. BVV håber på bedre muligheder i 1998 eller at kommunen pludselig har nogle projektpenge, som de ikke kan bruge.

BVV vil helst have en offentlig basisbevilling, som er delt mellem Socialministeriet og Københavns Kommune (Socialdirektoratet og Sundhedsdirektoratet). Begrundelsen er, at BVV mener, at de udfører et væsentligt stykke forebyggende socialt arbejde, hvorved det offentlige sparer penge. De frygter dog et krav om styring fra socialdirektoratet, hvis de skal give støtte.

Basisbevillingen skal ideelt set bruges til at finansiere to lønnede medarbejdere på fx. 31 timer pr. uge. Det er nemlig svært at finde midler til administration og lønninger. Det er nemmere at finde penge til aktiviteter, både i puljer og private fonde/legater.

BVV har svært ved at søge flere penge i Socialministeriet, når de nu har fået så mange PUF-midler.

Den ideelle finansiering for BVV er en blanding af statslige, kommunale og private midler fra erhvervslivet.

Det er ret problematisk at være næsten alene om et projekt. Lederen ønsker, at de skal være to lønnede medarbejdere. Det er sårbart arbejde, fx. i tilfælde af sygdom, og man risikerer, at mange værdifulde anstrengelser »går i vasken«. Der er ikke råd til vikar. Den foreløbige løsning har været en mobiltelefon, som kan betjenes fra sygesengen.

Når man er alene om arbejdet, bruges der meget tid på praktiske og administrative problemer/opgaver. Det går ud over tiden til det egentlige arbejde med at skabe forbindelser mellem børn og voksne.

Der mangler tit penge til at deltage i mindre kurser og møder. Vil gerne inviteres til et to-dages seminar en gang om året, hvor de helt små organisationer kan mødes og udveksle erfaringer.

Det vigtigste problem for BVV er nok, at deres arbejde er mere langsigtet, end mange andre former for socialt arbejde. Venskaberne skal gerne vare i flere år. Derfor er de sårbare overfor kortsigtede bevillinger. Udfordringen for BVV, rent økonomisk, består nu i at finde en mere stabil finansiering til 2 lønnede medarbejdere, når/hvis PUF-midlerne ophører om et par år.

»Kontakt mellem mennesker« i Svendborg

Interview med lederen Lone Møller og Susanne Aasholm

»Kontakt mellem mennesker« i Svendborg er startet i 1989, og er en forening med ca. 150 medlemmer. KMM har en hovedafdeling i Svendborg og en lokalafdeling på Langeland. Der er 40 frivillige og 2 lønnede medarbejdere.

KMM har to væsentlige aktiviteter: Selvhjælpsgrupper og Frivillighedsformidling. Derudover bedriver de noget oplysningsvirksomhed. KMM er med i Fællesforeningen for selvhjælpsgrupper og frivillighedsformidlinger.

Kontakt mellem menneskers indtægter 1995

	1.000 kr.	Procent
Fondsbidrag/legater	8	1%

Renter	4,9	1%
Tips/Lotto	40	5%
Puljemidler	555	69%
Tilskud fra kommuner/amt	200,1	24%
Ialt	808	100%

Kilde: Spørgeskema.

Det er tydeligt, at KMM baserer sine indtægter på puljemidler og kommunale tilskud – de udgør tilsammen 93% af alle indtægterne. Puljemidlerne er langt de største, og udgør alene 69% af indtægterne.

Blandt puljemidlerne er det PUF-midlerne, der udgør næsten det hele – i 1995 fik KMM 535.000 kr. fra PUF, og desuden 20.000 kr. fra Socialministeriets »Selvmordspuljer«. Siden starten, hvor KMM fik SUM-midler, er puljemidlerne blevet mindre.

De kommunale tilskud er til gengæld blevet større. KMM, som altså også har en lokalafdeling på Langeland, forsøger at få de lokale kommuner til at bevilge 3 kr. pr. indbygger pr. år. Denne fremgangsmåde er delvist lykkedes for KMM, idet Svendborg Kommune har betalt »sit« bidrag. Men de øvrige kommuner har stort set kun villet betale 2 kr. pr. indbygger. KMM fik på denne måde tilskud fra følgende kommuner i 1995 plus Fyns Amt.

Svendborg Kommune	132.931 kr.
Gudme Kommune	20.000 kr.
Tranekjær Kommune	7.148 kr.
Fyns amt	40.000 kr.
I alt	200.079 kr.

Tidligere har også Rudkøbing Kommune, Sydlangelands Kommune og Marstal Kommune bidraget til KMM. I 1994 fik KMM således ca. 265.000 kr. fra de lokale kommuner. Der er åbenbart nogen af kommunerne, der ikke mener de har råd til at støtte KMM i 1995.

I øjeblikket stiller kommunerne ikke nogen krav i forbindelse med det tilskud de yder til KMM, men der er en fornemmelse af, at det kan ske i fremtiden, fx. i form af at KMM skal dokumentere effekten af sit arbejde. Det er KMM ikke særligt interesseret i, da de mener det er svært at finde en egnet »målestok« for deres arbejde. Det synlige bevis på deres arbejde er, at der kommer »kunder i butikken«.

KMM modtager også indtægter fra Tips/Lotto på 40.000 kr. fra »ting og sager«, da de ikke er landsdækkende. Beløbet varierer lidt fra år til år, da de kun søger, når de har noget fornuftigt at bruge pengene til.

Endelig får KMM nogle få tusinde kr. fra private fonde og renteindtægter. Disse indtægter varierer også fra år til år. Hvis de offentlige midler er i underkanten af behovet, søger de private fonde.

Et samlet billede af KMMs økonomi viser, at den er meget anstrengt. Egenkapitalen er negativ og i 1995 var der et lille underskud.

KMM mener de bruger urimeligt mange kræfter på at søge penge i private fonde og legater, fordi de offentlige midler ikke slår til. Det påvirker arbejdsindsatsen negativt, når der er økonomisk usikkerhed, og man hele tiden skal prøve at skaffe tilstrækkelig mange penge. Det er hvert år usikkert hvor mange penge der kommer fra henholdsvis puljerne og kommunerne.

De er frustrerede over, at de ikke kan få Tips/Lotto-midler til driften, fordi de ikke er en landsdækkende organisation. I stedet har de en fornemmelse af, at de kan få alle de penge til »ting og sager«, som de søger om. Det helt store problem er, at få penge til driften, især til lønninger til de to lønnede medarbejdere. De bevilgede beløb er både for kortvarige og få små. Man ville næppe byde kommunale institutioner, fx. skoler, en sådan økonomisk usikkerhed.

De er egentlig udmærket tilfredse med puljerne, som jo finansierer hovedparten af aktiviteterne. De få kriterier er i orden, men det kan være lidt utilfredsstillende, at socialministeriet hele tiden laver om på deres prioriterede områder. KMM har iøvrigt den opfattelse, at mange administratorer af puljer og fonde er lidt negativt stemte overfor de små lokale organisationer – de tror de søger det dobbelte af, hvad de skal bruge – de er umættelige, ligesom fugleunger.

I forhold til de lokale myndigheder, dvs. især kommunerne, vil de gerne have et bedre samarbejde på et mere ligeværdigt grundlag. KMM kan godt være nervøse for at komme til at genere nogen af bevillingshaverne, så det går ud over bevillingerne – man skal passe lidt på.

De føler ikke kommunerne respekterer deres frivillige arbejde tilstrækkeligt. De ved for lidt om, hvad de frivillige laver. Kommunerne kan ikke udføre det arbejde de frivillige udfører, fx. fordi de udfører det anonymt, og det kan/vil kommunerne ikke. KMM arbejder med de »stærke«, som selv er i stand til at gå i gang med noget, fx. selvhjælpsgruppe og/eller frivilligt arbejde. Kommunerne skal derimod tage sig af de »svage«, som ikke har de ressourcer, der skal til for at komme videre.

KMM har et tilbud, som de mener kommunerne har en klar interesse i at støtte. Men det ville også være naturligt, at der fandt en samfinansiering sted med amter og staten. KMM foreslår en samfinansieringsmodel for deres og lignende frivilligt arbejde, hvor udgifterne deles i et bestemt forhold, fx. 50% til kommunen, 30% til amtet og 20% til staten. Dette kan evt. kombineres med en friskolemodel. KMM arbejder iøvrigt sammen med ligestillede organisationer om at foreslå en sådan finansieringsmodel.

Bilag 2: Spørgeskema

SPØRGESKEMA

Finansiering af frivillige organisationer

6. Er organisationen en del af et større fællesskab eller paraplyorganisationer?

Fællesskab:	
Paraplyorganisation(er):	

7. Hvilke aktiviteter har organisationen/foreningen?

Sæt kryds

A.	Rådgivning	
B.	Oplysningsvirksomhed	
C.	Politisk påvirkning	
D.	Besøgstjeneste	
E.	Selvhjælpsgrupper	
F.	Medlemsmøder	
G.	Seminarer/kurser o.l.	
H.	Institutionsdrift	
	Andet:	

8. Har organisationen/foreningen aftaler eller overenskomster med offentlige myndigheder eller institutioner om udførelse af opgaver eller andre former for indsats?

Driftsoverenskomster (typer):	
Andre aftaler:	

9. Hvor mange frivillige og lønnede medarbejdere er der i organisationen/foreningen?

Lønnede:	ca.
Frivillige:	ca.
Andre:	ca.
Hvilke andre?	

De følgende spørgsmål ønskes besvaret ud fra det det seneste regnskabsår.

10. Økonomiske »nøgletal« for organisationens/foreningen:

A.	Samlede indtægter/omsætning	kr.
B.	Samlede udgifter	kr.
C.	Driftsresultat(efter afskrivninger)	kr.
D.	Formue	kr.
E.	Materielle aktiver (huse, maskiner mv.)	kr.
F.	Finansielle aktiver	kr.

11. Specificering af indtægter:

	Private:	
A.	Medlemskontingenter o.l.	kr.
B.	Arv	kr.
C.	Gaver, skattefradragberettiget	kr.
D.	Andre gaver/donationer	kr.
E.	Fondsbidrag/legater	kr.
F.	Indsamlinger	kr.
G.	Lotterier o.l. (ekskl. tips/lotto)	kr.
H.	Sponsorindtægter	kr.
I.	Driftsindtægter(fra private)	kr.
J.	Renteindtægter o.l.	kr.
	Andre private:	
		kr.
		kr.
	Offentlige:	
K.	Tips/lottoindtægter	kr.
L.	Driftsindtægter (fra offentlige)	kr.
M.	Puljemidler	kr.
N.	Tilskud fra kommuner og amter	kr.
O.	Tilskud fra stat, styrelser o.l.	kr.
	Andre offentlige:	
		kr.

		kr.
	Andre indtægter:	
		kr.
		kr.

12. Hvilke fonds, legater og puljemidler har organisationen søgt inden for det sidste år? Fik de afslag eller bevilget penge?

		Bevilget beløb		Afslag
A.			kr.	
B.			kr.	
C.			kr.	
D.			kr.	
E.			kr.	
F.			kr.	
G.			kr.	
H.			kr.	
I.			kr.	

13. Modtager organisationen andre former for støtte end penge, fx. gratis husleje?
Sæt kryds

A.	Gratis/reduceret husleje fra private	
B.	Gratis/reduceret husleje fra offentlige	
C.	Personer i jobtilbud	
D.	Militærnægter	
	Andet	

De sidste spørgsmål drejer sig om udviklingen i indtægtstyperne, både i den nærmeste fortid og den nærmeste fremtid. Når det drejer sig om fremtiden, er det naturligvis et skøn.

14. Hvordan har udviklingen været i organisationens forskellige indtægtstyper siden Lotto startede i slutningen af 1980'erne?

Sæt kryds ved hver indtægtstype

	Blevet	Næsten	Blevet
	større	uændret	mindre
A. Medlemskontingent			

B. Arv			
C. Gaver			
D. Fonde/legater			
E. Tips og Lotto			
F. Indsamlinger/lotterier			
G. Driftsindtægter			
H. Puljemidler			
I. Tilskud kommuner			
J. Tilskud stat mv.			

15. Vurdering af udviklingen i forskellige indtægtsarter i fremtiden?

Sæt kryds ved hver indtægtstype

	Bliver	Næsten	Bliver
	større	uændret	mindre
A. Medlemskontingent			
B. Arv			
C. Gaver			
D. Fonde/legater			
E. Tips og Lotto			
F. Indsamlinger/lotterier			
G. Driftsindtægter			
H. Puljemidler			
I. Tilskud kommuner			
J Tilskud stat mv.			

Følgebrev

Til organisationens navn

Udvalget om frivilligt socialt arbejde har bedt CASA – Center for Alternativ Samfundsanalyse om at gennemføre en undersøgelse af de frivillige sociale organisationers finansieringsproblemer – jvf. vedlagte brev.

Formålet med undersøgelsen er, at opnå en større viden om de frivillige organisationers økonomiske forhold og økonomiske problemer, især spørgsmålet om indtægterne og de evt. problemer det giver for udførelse af det frivillige arbejde. Så vidt muligt skal de sidste 10 års udvikling inddrages i undersøgelsen, så vi kan undersøge effekten af indførelsen af Lotto og div. forsøgspuljer.

Det er ikke hensigten at lave en systematisk kortlægning af de frivillige sociale organisationers økonomiske forhold. I stedet har vi valgt ca. 20 organisationer ud, som repræsenterer forskellige aktiviteter, størrelse, alder og økonomiske tilskud/indtægter fra det offentlige. Jeres organisation er en af disse særligt udvalgte organisationer og vi håber I vil medvirke i undersøgelsen. Vi vil forsøge at gøre det så »smertefrit« som muligt.

Vi har brug for Jeres hjælp til at give os nogle faktuelle oplysninger via det vedlagte spørgeskema. I bedes returnere spørgeskemaet sammen med den seneste årsberetning og regnskab for organisationen. Dernæst vil vi kontakte Jer for at aftale nogle interviews med repræsentanter for organisationen, fx. formanden, den administrative leder, regnskabschefen, økonomimedarbejderen, fundraiser.

Det er selvfølgelig frivilligt om man vil medvirke i sådan en undersøgelse, men vi håber I vil stille Jer til rådighed med oplysninger og synspunkter. I er meget velkomne til at kontakte undersøgelsesleder Henning Hansen eller Claus S. Henriksen i CASA; 33 32 05 55, hvis I har spørgsmål om undersøgelsen og dens gennemførelse.

Med venlig hilsen

Henning Hansen

Målsætninger for samarbejdet med det frivillige sociale arbejde

Kolding Kommune ønsker at styrke samarbejdet mellem det frivillige sociale arbejde og det offentlige, for derigennem

- at inddrage borgerne i løsningen af sociale problemer
- det er målet, at indsatsen omkring arbejdet med sociale problemer gøres til et bredt samfundsmæssigt ansvar, der ikke alene påhviler det offentlige.
- at medvirke til at styrke de sociale netværk og forebygge sociale problemers opståen
- udstødelse og marginalisering sker bl.a. som følge af mangelfulde sociale kontakter og netværk. Det er målet, at man, gennem en øget samordning af det frivillige sociale arbejde, når ud til de truede grupper og giver disse muligheder for at indgå i sociale relationer.
- at skabe helhed i indsatsen og problemløsningen i det sociale arbejde
- det offentlige skal sikre den professionelle indsats og behandling. Det er målet at man gennem et øget samarbejde med frivillige organisationer kan medvirke til at styrke personlige kontakter og medmenneskelig omsorg. Det frivillige sociale arbejde har gennem sin form og organisering mulighed for at skabe en kontaktform, som de offentlige tilbud kun vanskeligt kan etablere.
- Det er på den medmenneskelige og omsorgsmæssige del, de private organisationer er gode og vil kunne tilbyde en anden støtte, end den kommunale forvaltning kan yde.
- at sikre dialogen mellem det frivillige og offentlige sociale arbejde således tilbudene indbyrdes supplerer hinanden
- det er målet at bidrage løbende til et gensidigt kendskab og et samarbejde på tværs af frivillige og det offentlige, således at indbyrdes forskelle kommer til at fremstå som en forøgelse af tilbudene i

stedet for et modsætningsforhold. Kolding Kommune ønsker herigennem at sikre mangfoldigheden i tilbudene til borgerne samt, at der bliver sat nye vinkler på arbejdsmetoder og samarbejdsformer.

- at man gennem dialog og samarbejde fastholder den gensidige respekt for og accept af det offentlige professionelle faglighed og det frivillige arbejdes personlige engagement.

Kolding Kommune ønsker at opnå en styrkelse af det frivillige sociale arbejde ved

- at tilbyde vejledning, koordinering og støtte til det frivillige sociale arbejde i Kolding Kommune
- at tilbyde samarbejde med lokale frivillige organisationer på baggrund af erkendte behov og ønsker om at indgå i et tættere samarbejde.
- at der i forbindelse med samarbejde indgås aftale om
- samarbejdets formål
- omfanget af støtte (teknisk, fagligt eller økonomisk)
- indsatsens indhold og omfang
- gensidig information
- opfølgning og evaluering af samarbejdet
- at det frivillige arbejde i væsentligt omfang bør udføres af frivillig, ulønnet arbejdskraft.

Kolding Kommune ønsker at styrke bredden blandt de frivillige organisationer, således at

- der opnåes kontakt til så bredt et udsnit af borgerne som muligt
- man opretholder de frivillige organisationers integritet og selvstændige styring.

Gennem fora som Det sociale Forbrugernævn, Pensionistudvalget, Ungdomsrådet m.v. ønsker Kolding Kommune at bidrage til gensidigt kendskab mellem de frivillige organisationer for derigennem at styrke det tværgående samarbejde.

Godkendt i kommunalbestyrelsen den 10. februar 1997.