

Michael Fehsenfeld

## Politisering af frivillighed i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor: ”Vi skal tænke gadekæret ind”

Der er bred enighed om, at samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor har ændret karakter de seneste årtier. Men hvad betyder det for forståelsen af begreber som frivillighed og borger og relationen mellem borger og stat? Denne artikel undersøger politiske diskurser omkring samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor. Teoretisk tages der udgangspunkt i politisk antropologisk forståelse af politik som en fortolkningspraksis, som skaber og definerer mening om og i den sociale verden. Det empiriske materiale udgøres af 30 interviews med lokalpolitikere og forvaltningschefer fra fem danske kommuner. På baggrund af kritisk diskursanalyse viser analysen, hvordan politiske diskurser konstruerer en ideal borgeridentitet og en forståelse af kommunen som et konsensusbåret fællesskab. Disse konstruktioner legitimeres via reference til idylliserede fremstillinger af fælles kulturelle og historiske symboler.

Historisk set har der længe været et tæt samspil mellem den offentlige og den frivillige sektor, men i de seneste årtier har der været en tiltagende politisk interesse for inddragelse af borgere og den frivillige sektor i udvikling og bevarelse af velfærdssamfundet (Henriksen og Bundesen, 2004). Interessen fra den offentlige sektor i velfærdsmix såsom ”samskabelse”, offentlig-frivillige partnerskaber og andre hybride måder at producere velfærd på har været stærkt stigende (Henriksen, 2015; Evers og Laville, 2004). Som en del af samskabelsesdiskussionen og bestræbelserne på at inddrage borgerne i produktion af velfærdsservices er referencer til civilsamfund og medborgerskab blevet en integreret del af den politiske retorik i mange europæiske lande uanset ideologisk ståsted (Evers, 2009). Amnå (2006) argumenterer for, at de nordiske civilsamfund undergår markante forandringer både som resultat af øget individualisering og skiftet fra medlemsbaseret til frivilligt engagement og i kraft af tættere relationer mellem de frivillige organisationer og den offentlige sektor.

Begrebet samskabelse (eller på engelsk *co-production*) er oprindeligt opstået i forbindelse med involvering af borgere i produktionen af velfærdsydelser med det formål at styrke civilsamfundet (Ostrom, 2012). Flere forskere betoner imidlertid, at der er udbredt begrebslig forvirring i forhold til samskabelse, og at det kan referere til mange forskelligartede processer med meget varierende

grad af reel borgerinddragelse (Agger, 2015; Brandsen og Pestoff, 2006; Ewert og Evers, 2012). Der er således stor forskel på, om samskabelse inkluderer frivilligt arbejde som fx foreninger og/eller lokalsamfundsgrupper, eller om det kun relaterer sig til borgere og brugere af de aktuelle services (Pestoff, 2012). Det er ikke intentionen her at diskutere begrebsdefinitionen, men blot at konstatere, at de danske civilsamfundsstrategier fra 2010 og 2017 begge har fokus på samskabelse i den brede definition: ”Regeringen ønsker, at rammerne for samskabelse bliver styrket, så frivillige, brugere og pårørende i højere grad kan inddrages og tage medansvar” (Regeringen, 2017). Dette kan hænge sammen med, at det frivillige foreningsliv i Danmark traditionelt har spillet en stærk rolle i forhold til opfattelser af civilsamfundet. Det kan imidlertid også tolkes som et skifte i den politiske og ideologiske opfattelse af velfærdssamfundet og dets opgaver. Der er således forskel på, om frivillighed forsøges integreret i sfæren for det civile engagement som et instrument til at fremme det aktive medborgerskab (Henriksen og Bundesen, 2004), eller om den frivillige sektor opfattes som hørende under civilsamfundet, men som en autonom sfære med dens egen værdi og berettigelse.

I litteraturen om samskabelse finder man på den ene side en opfattelse af, at øget inddragelse af det civile samfund kan bidrage til et skifte i magtrelationen mellem det offentlige og civilsamfundet (Jakobsen og Andersen, 2013; Ostrom, 2000). Andre hævder imidlertid, at politiseringen af relationen mellem den offentlige og den frivillige sektor samt konsekvenserne af et tættere samarbejde kan være problematisk. Ikke mindst i lyset af risikoen for kompromittering af den frivillige sektors uafhængighed af staten og en udvanding af sektorens værdier og legitimitet.

Henriksen, Smith og Zimmer beskriver, hvordan regeringer på tværs af Europa gennem politikker målrettet individuelle borgere søger at fremme den frivillige ”ånd” gennem individuel ansvarlighed. Resultatet af denne form for politisering er blandt andet, ”a re-valorization of volunteering as an individual (philanthropic) contribution to society, rather than a form of collective action or interest representation” (2015: 1594). I overensstemmelse hermed er det blevet påpeget, at det tætte samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor risikerer at medføre, at frivillige organisationer overtager en ”systemrationalitet” (Boje, 2017) og en ”managementlogik” (Hustinx, De Waele og Delcour, 2015), at de frivillige organisationers traditionelle værdier og logikker dermed udvandes (Ilcan og Basok, 2004; Hustinx, 2014), at frivillige organisationer bliver afhængige af, og dermed mindre tilbøjelige til at kritisere, offentlige institutioner (Craig, Taylor og Parkes, 2004; Casey og Dalton, 2006), at de forvandles fra fortalerorganisationer til serviceproducenter (Boje, 2017), og

at professionaliseringen af det frivillige arbejde indsnævrer grænserne for borgernes demokratiske indflydelse (Boje, 2017). Fra et *governmentality*-perspektiv argumenterer Lesley Hodgson (2004) for, at statens politiske bestræbelser på at "konstruere" et civilsamfund, som den kan samarbejde med, kan betragtes som et middel til at kontrollere civilsamfundssektoren.

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

Politik er beskrevet som fastsættelse og fordeling af værdier med gyldighed for et samfund (Rasmussen, 1971). I denne sammenhæng fokuseres der imidlertid på politik som *meningsskabende* praksis (Hodgson og Irving, 2007). Med det menes, hvordan politik og politisk retorik forbinder sociale og kulturelle fænomener til hinanden og "finds expressions through sequences of events; it creates new social and semantic spaces, new sets of relations, new political subjects and new webs of meaning" (Shore, Wright og Però, 2011: 1). Det er altså intentionen at analysere den politiske interesse for samskabelse med civilsamfundet som en politisk ideologisk praksis, der på den ene side selv er indlejret i en specifik kulturel forståelsesramme og på den anden side skaber nye betingelser for disse rammer.

## Metode og teoretisk ramme

I forbindelse med en undersøgelse af samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor blev kommunalpolitikere og ledende embedsmænd fra fem danske kommuner interviewet om deres syn på frivillighed og samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Empirien består således af 30 semi-strukturerede kvalitative interviews med politikere og ledende embedsmænd fra fem danske kommuner samt en række civilsamfunds- og frivillighedspolitikere. Ud af de 30 interviews er 25 foretaget af en anden forsker fra projektet, og de resterende fem interviews er foretaget af forfatteren. Hvert interview varede mellem 30 og 60 minutter og blev efterfølgende transskriberet af projektets forskningssekretær. Både kommuner og interviewpersoner er i analysen pseudonymiseret, således at udeforstående ikke kan identificere personer eller tilhørende kommune. Citater er derfor angivet med et nummer, som refererer til den respektive kommune (1-5), samt et bogstav som markerer, om der er tale om citat fra en politiker (P) eller en embedsmand (E). Denne fremgangsmåde er valgt, så det er muligt at skelne kilderne fra hinanden uden at kunne

identificere dem. Rent analytisk er der også en pointe i, at det er informantens position, som træder frem, og ikke fx den enkelte politiker.

Analysen er baseret på den kritiske diskursanalyse (CDA) som beskrevet af Norman Fairclough (1992; 1995). I kvalitativ forskning opfattes interviewet som en metode til at generere data, hvor forskeren selv er aktivt involveret i fremstillingen af data (Kvale, 1994). I diskursanalyse derimod opfattes interviewet som data, hvormed der menes en prækonstrueret ”tekst”, som dog kan omfatte mange empiriske kilder lige fra breve over billeder og observationer til kvalitative interview (Cruickshank, 2012; Fairclough, 2016). Når en diskursanalytisk tilgang i denne sammenhæng kan retfærdiggøres, er det på baggrund af, for det første, at størstedelen af interviewene ikke er foretaget af forfatteren selv, hvilket betyder, at interviewene kan betragtes som prækonstruerede analyseobjekter. De resterende interview, foretaget af forfatteren, har desuden primært fungeret som underbygning af argumenterne fra de øvrige interview. Den diskursanalytiske tilgang til ”egne” interview kombineret med politiske dokumenter indeholder dog også den fordel, at analysen kan åbne op for yderligere undersøgelse af, hvordan mening tilskrives i det konkrete eksempel, og der er efterhånden flere eksempler på brugen af egne interview som grundlag for diskursanalyser (Mautner, 2016; Sheperd, 2015).

I kritisk diskursanalyse fokuseres der særligt på tre centrale diskursive funktioner. For det første konstruktionen af sociale identiteter og politiske subjekter. For det andet konstruktionen af relationer mellem subjekternes positioner inden for et felt. For det tredje systematisering og (re-)produktion af viden om den sociale verden i form af konsistente og meningsfulde beskrivelser. Fairclough ser altså diskurs som en social praksis, der både repræsenterer verden, og som navngiver og konstruerer verden ved at kategorisere identiteter, positionere subjekterne og systematisere viden, så opfattelsen af den sociale verden fremstår sammenhængende og meningsfuld.

De transkriberede interview blevet kodet i softwareprogrammet NVivo. I første omgang som induktiv kodning, hvor der blev skabt nogle overordnede generelle kategorier (eksempelvis ”syn på borgeren”, ”borgerens rolle”, ”syn på kommunen”, ”kommunens rolle”, ”syn på samarbejdet” o.l.). Ved en anden gennemlæsning blev disse kategorier anvendt som baggrund for en deduktiv kodning, og kategorierne blev her kondenseret til temaer omkring social identitet, relationer og beskrivelser af sammenhænge mellem den sociale verden og de ideale identiteter. For at bibeholde et aktørperspektiv blev temaerne navngivet med begreber brugt af informanterne selv (”den forkælede borger”, ”aktive medborgere”, ”kommunen som fællesskab”, ”gadekæret”, ”det gode naboskab” etc.) og efterfølgende brugt som struktur (overskrifter) for analysen.

Analysen er desuden struktureret omkring informanternes brug af det, der kaldes asymmetriske modbegreber. Begrebshistorikeren Reinhart Kosseleck (1982) har vist, hvordan begrebers semantiske betydning har ændret karakter fra at være beskrivende til at være arenaer for kampe om retten til at definere politiske og sociale positioner, som rækker ind i fremtiden. Han beskriver, hvordan sociale og politiske identiteter altid konstrueres gennem det, han kalder "assymetric counterconcepts" (Åkerstrøm, 1999). De asymmetriske klassifikationer skal forstås som dikotome begrebspar, der rammesætter den identitet, der konstrueres diskursivt på baggrund af en negativt defineret "modidentitet": den legitime og gyldige identitet vs. den illegitime og uønskede identitet. Der konstrueres således en "dem-og-os"-relation, som fremmer identifikationen med den foreslåede identitet. Når politikere og embedsmænd i denne undersøgelse konstruerer sociale identiteter diskursivt, sker det på baggrund af sådanne "assymetriske modbegreber".

Politik anskues i denne sammenhæng som en meningsskabende praksis, som øver indflydelse på andre praksisser og, ikke mindst, har social og kulturel betydning, som rækker ud over de områder, som den politiske videnskab normalt beskæftiger sig med. Politisk retorik er en "social teknologi" (Jöhncke, Svendsen og Whyte, 2004), som former de kategorier, vi som mennesker bruger til at skabe mening, og navigere, i den sociale verden. Politikker fungerer således klassificerende og regulerende for det sociale rum og byder sig til som organiserende princip for samfundet gennem måder at conceptualisere og symbolisere de sociale relationer på, som mennesker strukturerer deres liv omkring (Shore, Wright og Però, 2011). I analysen nedenfor vises, hvorledes regulerende kategorier konstrueres diskursivt og positioneres ved hjælp af antagonistiske modbegreber. Den endelige legitimering af diskurser afhænger imidlertid af diskursens evne til at skabe meningsfulde relationer mellem subjekter og objekter, og analysen af diskurser må derfor kunne vise "the way fragments of culture and society are brought into new alignments with each other to create new social and semantic terrains" (Shore og Wright, 1997: 9). I analysen vises således, hvordan den diskursivt konstruerede borgeridentitet sammenkædes med fragmenter af dansk "folkekultur" og en påstand om en menneskeligt iboende natur for at legitimere diskursen.

## Analyse: konstruktionen af en idealborger

Diskursernes tre hovedfunktioner, som de er beskrevet ovenfor, burde ideelt set analyseres sideløbende. I virkeligheden er processerne tæt sammenvævede og gensidigt afhængige på den måde, at identiteter og sociale relationer konstrueres på baggrund af opfattelser af verden og subjektets placering og rolle

i denne samt relationer mellem subjekterne. For at tydeliggøre pointerne og processernes karakter vil jeg imidlertid behandle de tre funktioner separat. Efterfølgende vil jeg i diskussionen søge at samle trådene og give et samlet overblik over processerne.

### *Den ”forkælede” borger som asymmetrisk modbegreb*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Idealborgeren: "glæden ved at gøre noget"*

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

Den enkelte borger kan gennem frivilligt arbejde tilegne sig sociale færdigheder, spille en nyttig rolle og integrere sig i samfundet (EU-kommissionen, 2011: 6).

Gennem frivillige indsatser og frivilligt engagement tager den enkelte et personligt ansvar, der kommer hele samfundet til gode og giver aktive medborgere (Regeringen, 2017: 4).

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

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

Så jeg tænker, at frivillige det er civilsamfundet. Og hvad er det egentlig, vi er som civile mennesker? Medborgerskab er også et andet ord. Men som medborger har man også et ansvar. Til at være med til at samfundet kan fortsætte. Det, tænker jeg, er det frivillige. Vi er alle sammen borgere, som har nogle forpligtelser og ansvar for, at samfundet skal fungere. Og det er det, jeg tror, i vores velfærdssystem har det ligesom været sådan, at staten kommer og tager over. Og det er måske det, man skal prøve at vende om og sige, velfærdsstat betyder

ikke, at det så er staten, der hele tiden skal være der. Vi har også et medborgerskab og et ansvar som medborgere (Interview Kommune 1 – E).

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

Det at du kan bidrage til at understøtte og få del i at tage ansvar for, glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som ligger i vores natur som mennesker (Interview Kommune 4 – P).

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

De to første af ovennævnte punkter vil jeg vende tilbage til i et senere afsnit. Det tredje punkt har imidlertid betydning for den måde, hvorpå den diskursive konstruktion af idealborgeren knytter an til en forestilling om, hvordan relationen mellem idealborgeren og det offentlige skal udvikles i fremtiden. En politiker fra en af de mindre kommuner antyder i interviewet, hvordan

kommunen skal finde ud af at integrere og tilpasse sig til idéen om, at vi som borgere af natur ønsker at gøre ting selv, og derved give plads til idealborgerens naturgivne ønske om at engagere sig i frivilligt arbejde omkring udvikling og levering af velfærdsydelser:

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

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

### *Kommunen som fællesskab – nye relationer mellem borgere og kommune*

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

Engaging citizens and the third sector (i.e. non-profit organizations) as partners in the production and delivery of services allows for a shift in power between service providers and users. This challenges existing organizational values and practices in the public sector, and has real implications for accountability. Preparing public sector staff for new professional roles – as advisers rather than producers – requires developing new knowledge and skills, and covering costs for training and change management (OECD, 2011: 12).

Citatet fra OECD afspejler et fokus på de mangler og udfordringer, der ligger i offentlig organisation og praksis i forhold til at samarbejde med borgere og frivillige organisationer og anviser en fremtidig rolle for de offentligt ansatte som rådgivere i stedet for velfærdsproducenter. I kølvandet på de nationale og transnationale politikker har mange kommuner udarbejdet lokale politikker og strategier for at fremme samarbejdet mellem kommune og borgere. Disse lokale politikker reproducerer mange af idéerne og formuleringerne fra de nationale politikker. Samtidig formuleres der, i de lokale politikker og strategier,

en idé om, hvordan relationen mellem borgeren – det vil sige idealborgeren – og det kommunale tænkes. Det formuleres her som et opgør med den traditionelle skelnen mellem kommune og civilsamfund, system og borger, producent og modtager:

Traditionelt har der været en skarp grænse mellem kommunen som organisation og det civile samfund – en grænse, der definerede borgerne som modtagere af hjælp og kommunen som dem, der definerede hjælpen. I dag er disse grænser under opbrydning (...) Den traditionelle grænse giver ikke mening længere (Faxe kommune, 2013: 11).

Dermed udviskes skelnen mellem kommune og borgere – vi er sammen om at udvikle og fremtidssikre velfærden. (...) For at imødekomme og indfri fremtidens velfærdssamfund så kræver det også markant anderledes handling. Det kræver nye relationer mellem borger, bruger og kommune (Odense Kommune, 2011: 3, 7).

De politiske dokumenter afspejler således et ønske om at forandre relationerne mellem det offentlige og borgerne. At bryde med den hidtidige opfattelse af det offentlige som ”systemet”, der leverer serviceydelser til passive borgere. Der ligger, ifølge citatet fra OECD, en mulighed for et skifte i magtrelationen mellem serviceproducent og servicemodtager, når civilsamfundet deltager i udvikling og produktion af velfærdsydelserne. *Big Society*, som var det politiske modsvar til et pres på velfærdsydelserne i England, formede tilsvarende en antagelse om, at øget medbestemmelse og ansvarsfølelse i civilsamfundet ville føre til en decentralisering af magten til lokalsamfundene. Den britiske premierminister, David Cameron, udtalte i 2011: ”We all belong to the same society, and we all have a stake in making it better. There is no ‘them’ and ‘us’ – there is us. We are all in this together”. En formulering som minder meget om retorikken fra de danske lokalpolitikere, som blev interviewet til denne undersøgelse, hvor der ligeledes formuleres et ønske om et brud med de traditionelle grænser og skelnen mellem system og borger:

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

Og man kan jo blive rigtig træt af, at borgere har sådan en idé om, at der er nogen, der er kommune, og så er der noget andet. Jeg synes sådan set, det er meget

fint, at man begynder at bryde op med det. Vi er sgu' alle sammen borgere i [bynavn] Kommune, og dermed udgør vi alle sammen [bynavn] Kommune (Interview Kommune 4, P).

Ambitionen fra Big Society om at aktivere civilsamfundet blev ikke indfriet. En undersøgelse viste, at borgernes frivillige deltagelse i England, i den periode Big Society fungerede, var konstant faldende (Ferragina og Arrigoni, 2017), og en afsluttende rapport konkluderede at "Attempts to create more social action, to empower communities and to open up public services (...) have not worked. We are more divided than before" (Civil Exchange, 2015: 4).

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

men det kan være hjælp til en eller anden mindre ting, man lige har brug for at kunne komme videre, at vi skal måske mere være lidt den der konsulentrolle (Interview Kommune 2 – P).

Og det er der, hvor jeg ser den der midtbane – vi kan have en eller anden koordinerende rolle ... eller facilitere mødet eller hvad ved jeg (Interview Kommune 3 – E).

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

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

Det er altså idéen om kommunen som et fællesskab, der foreslås som drivkraft for etableringen af de ”nye” relationer mellem borgere og system. Som beskrevet ovenfor hævder OECD, at samarbejdet mellem det offentlige og civilsamfundet indeholder en mulighed for et skifte i magtrelationerne. For at dette skal kunne realiseres, er det imidlertid vigtigt, at borgerne ikke alene får til opgave at levere velfærdsydelser, men også involveres i udvikling og planlægning af disse, ellers er sandsynligheden for mere demokratisk udvikling lille. Nylige undersøgelser har vist, at det konkrete samarbejde mellem kommunerne og civilsamfundet primært handler om opgaveløsning og i mindre omfang om udvikling og planlægning af velfærden (Ibsen og Levinson, 2017).

### *Legitimering af det individualistiske borgerideal*

Legitimering af bestemte måder at opfatte verden på er naturligvis afhængige af, at de er sammenhængende, findes plausible, giver mening og derfor accepteres af modtagerne. De sociale identiteter og relationer, der konstrueres diskursivt, skal med andre ord indlejres i en social, kulturel og historisk kontekst, som er meningsfuld, og som modtagerne anerkender som betydningsfuld. Det er i denne forbindelse, at diskurser medvirker til at konstruere viden om verden og skabe videnssystemer, som skaber sammenhængende og meningsfuld ”orden” i verden. Ved at forbinde forskellige sociale, kulturelle og historiske fragmenter og skabe kæder af årsagssammenhænge fremstiller diskurser verden i et lys af systematiseret orden, og endemålet for disse bestræbelser på at skabe orden i verden er argumentet om, at tingens tilstand er ”naturlig”. Naturaliseringen af den sociale verden, og måden hvorpå denne er organiseret, slutter ringen og immuniserer synspunktet mod alternative fortolkninger (Fairclough, 1985). Samtidig virker naturalisering af sociale forhold også som kvalificerende eller diskvalificerende for de individer, som henholdsvis inkluderes eller ekskluderes af naturaliseringen.

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

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

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

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

Citaterne etablerer forbindelse mellem den form for fællesskab og ”orden”, der var i tidligere tider i landsbysamfundene, med idealet for, hvordan man ønsker, at borgerne i dag gennem deltagelse i frivilligt arbejde skal tage ansvar for fællesskabet. Naboskabet og den gode nabo – som også var engang – er så at sige prototypen på den ansvarlige borger – idealborgeren. Ved at sammenkæde den diskursive konstruktion af en idealborgeridentitet med fælles sociale, kulturelle og historiske symboler konstrueres en forestilling om en organisering af samfundet, som bygger på en orden, man forbinder med tidligere tiders idylliserede landsbysamfund. Det er denne forestilling om et landsbyfællesskab, ”der var engang”, der skal være skabelon for den nye relation mellem kommunen og borgerne og danne fundament for genopfindelsen af det oprindelige fællesskab:

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

Citaterne i dette afsnit giver et billede af, hvordan der skabes en systematiseret viden om den sociale verden. En viden som definerer den sociale verden gennem metaforer og henvisninger til en social orden som ”var engang”. Det er en social orden, hvor den ansvarlige borger – i billedet af ”den gode nabo” – udviser samfundssind og ikke automatisk forventer, at det offentlige er den naturlige leverandør af velfærd, men selv finder glæde ved at bidrage og tage ansvar for det lokale samfund. Det, der egentlig er en fremadrettet ideologisk

forestilling om en idealborger, fremstilles imidlertid på baggrund af en fortælling, som kæder forestillingen sammen med nogle fælles sociale, kulturelle og historiske symboler, som skaber billedet af en idylliseret samfundsorden. Sådanne sammenkædninger systematiserer den producerede viden i et ”ordnet” billede af verden, og den ideologiske og politiske karakter af en sådan viden sløres af henvisninger til, at denne orden er funderet i noget ”oprindeligt” og den menneskelige ”natur” – som refereret til i det tidligere citat, som jeg vil slutte analysen af med at gengive:

... glæden ved at gøre noget og få noget, den samhørighed, den mellemmenneskelighed, som *ligger i vores natur som mennesker* (Interview Kommune 4 – P).

## Diskussion

Formålet med artiklen har været at undersøge politiske diskursers bidrag til konstruktionen af politiske subjekter og identiteter. Den politiske retorik om frivillighed og civilsamfund former de kategorier og forståelsesrammer, som individer strukturerer deres liv efter (Shore, Wright og Però, 2011), og afspejler en bestemt måde at fortolke verden på – en bestemt *Weltanschauung* (Evers og Guillemard, 2013).

I analysen blev det vist, hvordan de interviewede lokalpolitikere og embedsmænd formulerede en idé om den forkælede borger som det assymetriske modbegreb til idealborgeren. Hvordan aktivt medborgerskab og det individuelle frivillige engagement blev formuleret som en form for individuel borgerpligt, og hvordan disse klassificeringer blev legitimeret gennem reference til fragmenter af fælles idylliserede sociale og kulturelle referencer eller naturaliseret gennem reference til den menneskelige natur.

Civilsamfundet, der ofte betragtes som kernen af det civile samfund, har uden tvivl spillet en vigtig rolle for udviklingen af det moderne demokrati (Freise og Hallmann, 2014) og måske en særlig central rolle i forhold til de skandinaviske velfærdssamfund. Flere forfattere peger imidlertid på, at relationerne mellem staten og civilsamfundet er under forandring (Henriksen, Smith og Zimmer, 2015; Lorentzen og Hustinx, 2007; Amnå, 2006), og at disse forandringer eksempelvis påvirker mulighederne for kollektivt orkestreret handling (Grubb og Henriksen, 2019) og dermed også civilsamfundets muligheder for at influere på den offentlige sektor.

Når den offentlige sektor ønsker et tættere samspil med den frivillige sektor, kan intentionen enten være forbedring og effektivisering af de offentlige services eller mere ideologisk baserede forventninger om øget demokratisering og medbestemmelse. Ifølge Boje (2017) bliver de frivillige civile organisationer i

dag overladt et stigende antal velfærdsopgaver, men udførelsen er på forhånd defineret og struktureret af de offentlige myndigheder og sandsynligvis også kontraktliggjort. Ibsen og Espersen (2016) har ligeledes vist, at selvom den demokratiserende effekt og tillidsforholdet mellem borgere og kommune tillægges størst værdi af de kommunale topchefer, har det konkrete samarbejde oftere praktisk end planlæggende eller udviklende karakter.

Når de politiske diskurser konstruerer idealborgeren som en ansvarlig borger, er det således vigtigt at være opmærksom på, hvordan mulighederne for at agere ansvarligt konstrueres. På den ene side ønsker man en autonom borger, som tager ansvar for samfundet og bidrager til produktionen af velfærd. Denne form for ansvarlighed bygger på en konsensusbåret fællesskabsfølelse – i tråd med henvisningerne til ”sognerådet” og ”gadekæret”. Ansvarlighed kædes sammen med en individuel forpligtelse til at engagere sig i frivilligt arbejde og ikke at stille for store krav til kommunen og at tænke kommunen som et konsensusbåret fællesskab baseret på individets aktive medborgerskab. Det er altså en forståelse, som harmonerer dårligt med den ansvarlighed, der kan ligge i at stille krav eller at være i opposition til eksisterende normer og praksisser. Det er også en ansvarlighed, der harmonerer dårligt med at betragte fællesskabet som en arena for mangfoldighed og pluralisme, hvor kollektive orkestrerede handlinger er en naturlig del af at repræsentere forskellige interesser og positioner i samfundet.

## Litteratur

- Agger, Annika (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica* 47 (2): 185-201.
- Amnå, Erik (2006). Still a trustworthy ally? Civil society and the transformation of Scandinavian democracy. *Journal of Civil Society* 2 (1): 1-20.
- Boje, Thomas P. (2017). *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brandsen, Taco og Victor Pestoff (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review* 8 (4): 493-501.
- Casey, John og Bronwen Dalton (2006). The best of times, the worst of times: Community-sector advocacy in the age of compacts. *Australian Journal of Political Science* 41 (1): 23-38
- Civil Exchange (2015). *Whose Society? The Final “Big Society” Audit*. [http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society\\_The-Final-Big-Society-Audit\\_final.pdf](http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf)

- Craig, Gary, Marilyn Taylor og Tessa Parkes (2004). Protest or partnership? The voluntary and community sectors in the policy process. *Social Policy & Administration* 38 (3): 221-239
- Cruikshank, Jørn (2012). The role of qualitative interviews in discourse theory. *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines* 6 (1): 38-52.
- EU-Kommissionen (2011). Meddelelse om EU-politikker og frivilligt arbejde: Anerkendelse og fremme af frivillige aktiviteter på tværs af grænserne i EU. 20. september. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0568:FIN:DA:PDF>
- Evers, Adalbert (2009). Civicness and civility: Their meanings for social services. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 20 (3): 239-259.
- Evers, Adalbert og Jean-Louis Laville (2004). Defining the third sector in Europe, pp. 11-42 i Adalbert Evers og Jean-Louis Laville (red.), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Evers, Adalbert og Anne-Marie Guillemard (2013). Reconfiguring welfare and reshaping citizenship, pp. 359-389 i Adalbert Evers og Anne-Marie Guillemard (red.), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- Ewert, Benjamin og Adalbert Evers (2012). Co-production: Contested meanings and challenges for user organizations, i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Fairclough, Norman L. (1985). Critical and descriptive goals in discourse analysis. *Journal of Pragmatics* 9: 739-763.
- Fairclough, Norman L. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman L. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Pearson Education.
- Fairclough, Norman L. (2016). A dialectical-relational approach to critical discourse analysis in social research, pp. 86-108 i Ruth Wodak og Michael Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.
- Faxe kommune (2013) *Frivillighed i Faxe Kommune – En strategisk ramme*. Center for Kultur, Frivillighed og Borgerservice.
- Ferragina, Emanuele og Alessandro Arrigoni (2017). The rise and fall of social capital: Requiem for a theory? *Political Studies Review* 15 (3): 355-367.
- Freise, Matthias og Thorsten Hallmann (2014). *Modernizing Democracy? Associations and Associating in the Twenty-First Century*. New York: Springer.
- Grubb, Ane og Lars Skov Henriksen (2019). On the changing civic landscape in Denmark and its consequences for civic action. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00054-8>

- Henriksen, Lars Skov (2015). Contradictions and controversies in Danish civil society discourse. *Cursiv* 15: 17-27.
- Henriksen, Lars Skov og Peter Bundesen (2004). The moving frontier in Denmark: Voluntary-state relationships since 1850. *Journal of Social Policy* 33 (4): 605-615.
- Henriksen, Lars Skov, Steven R. Smith og Anette Zimmer (2015). Welfare mix and hybridity. Flexible adjustments to changed environments. Introduction to the special issue. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26 (5): 1591-1600.
- Hodgson, Susan M. og Zoë Irving (2007). *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices*. Bristol: Policy Press.
- Hodgson, Lesley (2004). Manufactured civil society: Counting the cost. *Critical Social Policy* 24 (2): 139-164.
- Hustinx, Lesley (2014). Volunteering in a hybrid institutional and organizational environment: An emerging research agenda, i Matthias Freise og Thorsten Hallmann (red.), *Modernizing Deocracy: Associations and Associating in the 21st Century*. New York: Springer.
- Hustinx, Lesley, Els De Waele og Chloë Delcour (2015). Hybridisation in a corporatist third sector regime: Paradoxes of “responsibilised autonomy”. *Voluntary Sector Review* 6 (2): 115-134.
- Ibsen, Bjarne og Klaus Levinsen (2017). *Kommunale institutioners samarbejde med foreninger og frivillige*. Movements, Syddansk Universitet.
- Ibsen Bjarne og Helle H. Espersen (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører – Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. Syddansk Universitet og KORA.
- Ilan, Suzan og Tanya Basok (2004). Community government: Voluntary agencies, social justice, and the responsabilization of citizens. *Citizenship Studies* 8 (2): 129-144
- Jakobsen, Morten og Simon C. Andersen (2013). Co-production and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73 (5): 704-713.
- Jöhncke, Steffen, Mette Svendsen og Susan R. Whyte (2004). Løsningsmodeller – Sociale teknologier som antropologisk arbejdsfelt, pp. 385-408 i Kirsten Hastrup (red.), *Viden om verden. En grundbog i antropologisk analyse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Koselleck, Reinhart (1982). Begriffsgeschichte and social history. *Economy and Society* 11 (4): 409-427.
- Kvale, Steinar (1994). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lorentzen, Håkon og Lesley Hustinx (2007). Civic involvement and modernization. *Journal of Civil Society* 3 (2): 101-118.

- Mautner, Gerlinde (2016). Checks and balances: How corpus linguistics can contribute to CDA, pp. 154-179 i Ruth Wodak og M. Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Studies*, 3rd ed. London: Sage Publications.
- Odense Kommune (2011). *Ny virkelighed ny velfærd*. Odense Byråd.
- OECD (2011). Together for better public services: Partnering with citizens and civil society. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>
- Ostrom, Elinor (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23 (1): 3-16.
- Ostrom, Elinor (2012). Foreword, pp. xv-xvii i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations* 23 (4): 1102-1118.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ politik*. København: Gyldendal.
- Regeringen (2017). *Strategi for et stærkere civilsamfund*. Børne- og Socialministeriet 2017/18:8. <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/strategi-for-et-staerkere-civilsamfund/>
- Sheperd, Laura J. (2015). Constructing civil society: Gender, power and legitimacy in United Nations peacebuilding discourse. *European Journal of International Relations* 21 (4): 887-910.
- Shore, Cris og Susan Wright (1997). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Shore, Cris, Susan Wright og Davide Però (2011). *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York: Berghahn Books – EASA-series.
- Åkerstrøm Andersen, Niels (1999). Reinhart Kosellecks begrebshistorie, pp. 64-87 i *Diskursive analysestrategier: Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.