



Michael Fehsenfeld

Klaus Levinsen

..... KORT FORTALT

SAMSPILLET MELLEM LOKALE FLYGTINGEORGANISATIONER OG KOMMUNALE INSTITUTIONER



FAABORG-MIDTFYN
KOMMUNE



FAXE KOMMUNE



NORDEA
FONDEN

SAMSPILLET MELLEM DEN FRIVILLIGE OG DEN KOMMUNALE SEKTOR

De seneste år er der eksperimenteret med et tættere samspil mellem den frivillige og den kommunale sektor, og der er store forventninger til, at samspillet både vil fremme det frivillige engagement og øge kvaliteten i en række kommunale indsatser.

Formålet med dette forskningsprojekt har været at generere viden om de mange eksperimenter og blive klogere på fordele og ulemper ved samspillet.

Projektet er gennemført fra 2015 til 2018 og har omfattet fem kommuner: Odense Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Faxe Kommune, Rudersdal Kommune og Aarhus Kommune. Såvel kommunerne som Nordea-fonden har givet økonomisk støtte til forskningsprojektet.

Projektet har et stærkt tværfagligt sigte – på tværs af den frivillige og den offentlige sektor og på tværs af samfundsområder. Projektet består både af en forskningsdel og en formidlingsdel.

1. For det første er der gennemført en undersøgelse af den kommunale politik på området. Både i form af en spørgeskemaundersøgelse af alle danske kommuners politik og konkrete indsatser og ved interviews med politikere og ledende embedsmænd i de nævnte kommuner.
2. For det andet er samarbejdet mellem kommunerne og foreninger og frivillige kortlagt, idet der i både 2016 og 2018 er gennemført en spørgeskemaundersøgelse af a) kommunale institutioner, centre og indsatsers samarbejde med foreninger og frivillige og b) en spørgeskemaundersøgelse af foreningers samarbejde med kommunale institutioner.
3. For det tredje er der gennemført dybdegående analyser af 17 cases, hvor kommune og civilsamfund samarbejder: Samarbejdet på skoleområdet, flygtningeområdet, det grønne område, det sociale område, sundhedsområdet, kultur- og fritidsområdet samt om borgerinddragelse i lokalsamfund.
4. For det fjerde er undersøgelsens analyser formidlet til både praktikere og forskere i form af tre brugerkonferencer, fremlæggelse af undersøgelsens resultater på fem videnskabelige konferencer, Kort Fortalt publikationer til praktikere, videnskabelige artikler, halvårslige møder med de fem kommuner, omkring 50 oplæg og foredrag samt mange interviews til medier.

Abstract

De fleste danske kommuner samarbejder med frivillige foreninger om løsningen af opgaver på flygtninge- og integrationsområdet. Både de kommunale myndigheder og de frivillige foreninger værdsætter dette samarbejde, og ønsker at styrke den indbyrdes kommunikation og udvikle samarbejdet.

Tættere relationer mellem offentlige myndigheder og frivillige organisationer kan imidlertid også have konsekvenser for de frivillige organisationers fortaler virksomhed.

Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, hvordan frivillige fra flygtningeorganisationer samarbejder med kommunale institutioner og herunder belyse, hvad samarbejde med lokale offentlige myndigheder betyder for deres rolle som ' fortalere ' for flygtningene. Fortalerarbejdet foregår både i de nationale afdelinger og i de lokale flygtningeforeninger. På det lokale niveau er fortalerarbejdet indlejret i den daglige praksis og kommer til udtryk i samspillet med de kommunale aktører, og vi er derfor interesserede i at få belyst, hvordan de frivillige forsøger at balancere hensynet til både flygtningene, flygtningeorganisationen og de kommunale myndigheders arbejde.

Undersøgelsen viser, at de frivillige og lokale frivillige organisationer benytter forskellige samarbejds- og fortalerstrategier, som kan opdeles i tre forskellige typer: 1) En 'service- og forretningsorienteret strategi', hvor de frivillige organisationer især er optaget af at tilpasse og målrette deres services til kommunens behov, 2) en 'mægler-strategi', hvor frivillige ofte er optaget af at forklare flygtningenes situation og behov for kommunens embedsmænd og vice versa, og 3) en 'vagthund-strategi', hvor de frivillige er optaget af at forsvare flygtningenes rettigheder og behov.

Baggrund

Den store stigning i antallet af flygtninge i 2015 var både en udfordring for offentlige myndigheder og for flygtningeorganisationer. I Danmark er det kommunerne, som har ansvaret for modtagelse og integration af flygtninge. Ansvaret omfatter bl.a. boligplacering, individuelle integrationsplaner, udbetaling af sociale ydelser, adgang til sundhedsydelser, sprogundervisning, integration af flygtningebørn i daginstitutioner og skoler samt forberedelse af flygtninge til det danske arbejdsmarked.

Ifølge Kommunernes Landsforening (KL) skabte flygtningesituationen i 2015 et presserende behov for yderligere ressourcer og nye strategier til håndtering af en række af disse tjenester for mange kommuner. Derfor har flere kommuner forsøgt at udbygge samarbejdet med frivillige flygtningeorganisationer i forhold til en række forskellige opgaver.

Flygtningeorganisationerne har generelt været positive overfor udvidelsen og styrkelsen af samarbejdet med offentlige myndigheder og institutioner. Tværsektorielt samarbejde er i de fleste tilfælde til gavn for både flygtningene og samfundet, men kan også påvirke flygtninge



INTEGRATIONSLOVEN

Som en del af integrationspolitikken er der stor opmærksomhed på indvandrernes arbejdsmarkedsintegration, og kommunerne er forpligtede til at sikre, at alle flygtninge over 18 år tilbydes dansk sprogundervisning og et beskæftigelsesorienteret uddannelsesforløb.

De fleste kommunale udgifter vil for en treårig integrationsperiode blive betalt af den danske stat. Det fremgår også af Integrationsloven (§ 1, stk. 3), at den har ”til formål at fremme muligheden for, at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder, institutioner, organisationer og foreninger m.fl. kan bidrage til integrationsindsatsen, således at enhver kan bidrage til en vellykket integration af nyankomne udlændinge.” Herudover fremgår det, at ”En kommunalbestyrelse kan overlade udførelsen af bestemte opgaver som led i gennemførelse af integrationsprogrammer til en eller flere organisationer eller foreninger m.v., herunder Dansk Flygtningehjælp, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder og andre kommunalbestyrelser” (§ 5).

KOMMUNERNES LANDSFORENING

KL har også opfordret til en styrkelse af samarbejdet med frivillige aktører og opfordret kommunerne til at indgå i tæt dialog med lokale frivillige organisationer og være opmærksom på, hvordan de frivillige kan bidrage til integration af flygtninge i lokalsamfundet. KL understreger, at det ikke kun handler om at spare på de offentlige udgifter, men også har til formål at skabe social samhørighed i lokalsamfundene og sikre, at flygtninge introduceres til dansk kultur og arbejdsmarked.

georganisationernes fortaleral arbejde, bl.a. fordi der kan skabes en større afhængighed af offentlige myndigheders økonomiske tilskud og politiske velvilje, og fordi der ved et tæt samarbejde mellem parterne kan opstå loyalitetsdilemmaer.

En undersøgelse af integrationsindsatsen i 2015 viste, at de fleste kommuner samarbejder med frivillige foreninger på integrationsområdet, og 83 procent af kommunerne anslog, at de havde øget deres samarbejdsindsats i forhold til året før. Desuden rapporterede flere af kommunerne, at civilsamfundet og de frivillige foreninger yder en uvurderlig støtte i integrationsindsatsen. De opgaver, der samarbejdes om, er især modtagelse af flygtningene, transport og kørsel af flygtninge, klargøring og indlogering af flygtninge i boliger samt forskellige sociale aktiviteter og møder (Kommunernes Landsforening 2015).

Der er flere forskellige typer af flygtningeforeninger, som har et samarbejde med kommunerne. Som i en række andre europæiske lande skabte flygtningekrisen i 2015 mange spontane hjælpeaktioner i befolkningen, herunder også oprettelsen af uformelle sociale netværk (fx Venligboerne). Det er dog især de veletablerede og store bistands- og flygtningeorganisationer som Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp, som er de centrale aktører. Disse organisationer har også på nationalt niveau et veletableret fortaleral arbejde.

På det lokale niveau er de lokale afdelinger af disse organisationer først og fremmest optaget af at levere forskellige former for sociale ydelser, som bl.a. udføres af lokale frivillige. Som det vil fremgå, er frivillige fra de lokale organisationer imidlertid også opmærksomme på deres rolle som (lokale) fortalere for flygtninge.

Frivillige foreningers fortaleral arbejde

Vi fokuserer på de frivilliges fortaleral arbejde, fordi det anses for at være en af nøgleopgaverne for foreninger, som er optaget af sociale indsatser for udsatte grupper i samfundet. Fortaleral arbejde kaldes på engelsk 'advocacy' – et begreb der undertiden også benyttes på dansk. Fortaleral arbejde forstås som aktiviteter, der sigter mod at tale for og fremme bestemte gruppers interesser og/eller bestemte sager og/eller værdier. Dette kan ske ved at søge indflydelse og påvirke offentlige beslutningstagere gennem forskellige former for oplysningsvirksomhed og ved at øve indflydelse på den offentlige opinion, f.eks. gennem kampagner og medier.

Set i et bredere perspektiv er fortalervirksomhed en vigtig del af frivillige sociale organisationers demokratiske rolle, fordi de herved bidrager til at beskytte mindretal, sikre sårbare gruppers sociale og politiske rettigheder og oplyse offentligheden og de politiske beslutningstagere om en bestemt gruppes situation, vilkår og særlige behov.

Når foreninger øger samarbejdet med offentlige og/eller kommercielle aktører, kan det have konsekvenser for foreningernes måde at arbejde på. Tidligere studier har vist, at tættere relationer til offentlige myndigheder kan påvirke civilsamfundsorganisationernes grundlæggende logikker og dermed også deres legitimitet som uafhængige værdibaserede organisationer.

Kritikere har bl.a. fremhævet at intensiveret samarbejde og partnerskaber kan betragtes som ”midler til at kontrollere den civile samfundssektor”, og at formaliserede tværsektorielle partnerskaber potentielt kan skade organisationernes autonomi og udfordre deres rolle som fortalere for marginaliserede gruppers sociale rettigheder. Endvidere kan tætte relationer mellem den offentlige sektor og civilsamfundsorganisationer påvirke organisationernes vilje til at engagere sig i kritik af offentlige politikker og institutioner.



■ Undersøgelsens resultater

Undersøgelsen viser, at de frivillige fra flygtningeforeningerne ofte oplever det som en udfordring at skulle håndtere rollen som fortalere for flygtningenes interesser og samtidig være i tæt kontakt med kommunalt ansatte på flygtningeområdet. Kommunerne har på den ene side rollen som en slags 'gatekeepers', der afgør, hvornår og hvordan de lokale flygtningeorganisationer skal involveres, og, på den anden side, har de også rollen som finansieringskilde for de lokale foreninger (fx gennem §18-midler i henhold til Serviceloven).

Gensidig tillid og kritik

Kommunernes kommunale ledere og medarbejdere gav udtryk for, at de værdsatte samarbejdet med de frivillige. Givet den hastige vækst i opgavemængden på flygtningeområdet i 2015, havde kommunerne også en tilvækst i antallet af nyansatte ledere og medarbejdere, hvilket afødte en vis intern organisatorisk ustabilitet, som i flere tilfælde blev bemærket af de frivillige.

Også de frivillige, som medvirkede i undersøgelsen, gav udtryk for, at de generelt havde en stor tillid til de kommunale medarbejders arbejde og indsats. Når de frivillige berettede om deres utilfredshed med den kommunale indsats, var det hovedsagelig set som en konsekvens af arbejdspresset, som de kommunale medarbejdere var underlagt. Kritikken af kommunerne refererede derfor ikke til de enkelte ansatte, men snarere til, hvordan integrationsarbejdet var organiseret og/eller politisk kontrolleret – også selvom kritikken ofte var møntet på konkrete sagsforløb.

Roller og arbejdsdeling

Undersøgelsen viste endvidere, at de lokale flygtningeforeninger selv ønskede at engagere sig i mere forpligtende relationer til kommunerne. I flere tilfælde var det de lokale frivillige foreninger, der anmodede om at få flere møder, bedre gensidig kommunikation og et mere forpligtende samarbejde med kommunen. I flere tilfælde

bemærkede vi også, at de kommunale medarbejdere var dem, som var mest tilbageholdende på dette område.

Når kommunerne henvendte sig til de frivillige, var det ofte på baggrund af et ønske om at få varetaget specifikke opgaver såsom hjælp til modtagelse af en gruppe flygtninge, opstart af en besøgsordning eller lignende. De kommunale medarbejdere skelnede mellem det professionaliserede og det frivillige arbejde med flygtningene og havde som udgangspunkt en klar forestilling om opgave- og arbejdsdelingen mellem parterne. De kommunalt ansattes rolle skulle hovedsagelig koncentrere sig om de formelle og organisatoriske sider af arbejdet med flygtningene, mens de frivillige forventedes at spille en mere uformel og praktisk rolle:

"Altså, de frivillige skal bruges mere til, at de skal kunne have det sjovt og hyggeligt med, og sådan hjælpe med det praktiske, men ikke så meget alligevel. De skal ikke kunne blandes ind i alle deres sager eller problematikker, de har. Og jeg tror, at det har været det, der er meningen med de frivillige. Det er bare en, der skal støtte op om borgerne. Være mere behjælpelig med det sproglige. Mere sådan med det daglige, som vi ansatte ikke kan hjælpe med. Altså en slags god nabo af den art." (Kommunal medarbejder)



"Det er fx at vise lidt rundt i X-by, drikke en kop kaffe, gå en tur, øve lidt dansk og sådan (...), og måske en gang imellem kan man få læst et brev og sådan nogen ting". (Kommunal medarbejder)

Flere af de frivillige derimod opfattede deres rolle i samarbejdet som et semi-professionelt bidrag til det sociale arbejde og gav udtryk for et ønske om, at kommunerne i højere grad involverer de frivillige i dele af det organisatoriske og koordinerende arbejde. Ligeledes var der frivillige, som ønskede en højere grad af formalisering og mere langsigtede planer for samarbejdet.

"Jamen jeg tror, at det ville være en stor hjælp både for os, for flygtninge og også for kommunen, hvis vi var med i eller lavede en decideret handlingsplan, hvor vi kan få at vide, hvem bliver her, og hvem bliver ikke her." (Frivillig forening)

Nogle af de offentlige medarbejdere, vi interviewede, opfattede flygtningeforeningerne som en slags forretningspartnere, hvor kommunen havde ret til at forvente eller kræve bestemte services til gengæld for den økonomiske støtte, som foreningerne modtog.

"Jo altså, [Forening X] får jo også nogle §18 midler herfra, så dem kan man godt stille nogle krav til. I får nogen penge af kommunen, så skal I også løse nogle opgaver." (Kommunal medarbejder)

Som det vil fremgå senere, havde de lokale frivillige fra flygtningeorganisationerne meget forskellige reaktioner på sådanne forventninger.

Fortalerarbejde i praksis: Tre forskellige strategier

På baggrund af tendensen til tættere samarbejder mellem kommunerne og den frivillige sektor diskuteres det såvel i litteraturen som i praksis, hvordan de tættere relationer mellem sektorerne påvirker foreninger-



nes selvbestemmelse og deres måde at arbejde på. Et begreb, som har vundet frem i den forbindelse, er 'hybride organisationsformer'. I de 'hybride organisationsformer' indoptages værdier, logikker og organiseringsformer fra den ene sektor i de øvrige sektorer. Det vil sige, at organisationsformerne fra fx den offentlige sektor og civilsamfundssektoren langsomt tilpasser sig hinanden. I den forbindelse er det blevet fremhævet, at tætte tværsektorielle samarbejdsrelationer kan skabe stærkere afhængighedsforhold mellem offentlige og frivillige organisationer. Det er blandt andet i lyset af sådanne diskussioner, vi har ønsket at undersøge, hvordan samarbejdet omkring modtagelse og integration af flygtninge mellem de forskellige sektorer indvirker på traditionelle værdier og organisationsformer i det frivillige arbejde.

I det følgende vil vi derfor vise, hvordan de frivillige foreninger håndterer de 'hybride' samarbejdsrelationer, og hvordan de søger at balancere interesser, forventninger og krav fra forskellige interessenter i forhold til deres egne værdier og interesser.

Vi har i undersøgelsen identificeret tre typer af strategier, som på forskellig vis forsøger at håndtere balancen mellem hensynet til de kommunale aktører og hensynet til flygtningenes situation: For det første en forretnings- og serviceorienteret strategi, hvor hovedfokus er at leve-

re aftalte sociale services samt opbygge og opretholde en faglig relation til de kommunale aktører. For det andet en diplomatisk orienteret strategi, hvor de lokale frivillige flygtningeforeninger ofte tager rollen som mæglere mellem kommunerne og flygtningene. For det tredje en strategi hvor de frivillige mere direkte adresserer eller påtaler kommunernes eventuelle forseelser i forhold til flygtningene.

Disse strategier skal ikke forstås som formaliserede eller officielle strategier, men derimod som forskellige praktiske tilgange til samarbejdet. Typerne relaterer sig til organisationernes og især de frivilliges måder at arbejde på og deres egen forståelse af samarbejdet med de kommunale myndigheder.

Det gælder for alle tre strategier, at de er integreret i opgaverne med at varetage forskellige typer af sociale ser-

vices og opgaver i forbindelse med modtagelse og integration af flygtningene.

En service- og forretningsorienteret strategi

Den organisation, som eksemplificerer denne type strategi tydeligst, har udviklet et specifikt service-koncept til at assistere flygtninge i deres kontakt med offentlige myndigheder. Organisationen har tætte samarbejdsrelationer til den kommune, de er lokaliseret i, og den har indgået en formel samarbejdsaftale, ligesom deres lokaler er lejet af kommunen. Indtil for nylig var kommunen også repræsenteret i organisationens bestyrelse.

Inden for denne strategi relateres fortaleraktiviteter meget konsekvent til vigtigheden af at bevare et godt og professionelt forhold til kommunen:



Tre strategier	Fokus	Samarbejdet	Fortaleraktiviteter	Legitimering
'Vagthund'	Primært flygtningene, men også den professionelle relation til kommunen ansatte	Operationelt	Konfronterer aktivt kommunen, hvis flygtninges rettigheder ikke overholdes.	Uafhængighed / Værdibaseret autonomi
Mægler/mediator	Mellemposition mellem flygtningen og kommunen	Blanding mellem operationelt og strategisk	Forhandling eller mediering mellem kommunen og flygtningene.	Kulturelt oversættelsesarbejde / Social integration.
Service leverandør	Primært den professionelle relation	Strategisk	Regelbaseret fortalervirksomhed for at sikre rettigheder.	Professionalisme / effektivitet / resultater.

"Og jeg synes både det er positivt og negativt. Jeg synes, at det er helt vildt vigtigt, at der er nogle, der stiller spørgsmålstejn ved, 'ej kan det nu passe'. Og det kan man netop i den frivillige verden, fordi der ikke er nogen løn, der forhindrer en i, at man skulle være negativ. Der er man mere fri til det. Samtidig tænker jeg også, at man virkelig får fremstillet kommunen over for borgerne sindssygt negativt, og det synes jeg ikke nødvendigvis er fair, for de sagsbehandlere, der sidder, følger også bare en lovgivning, som er sat fra statslig side. Så de bliver også bare nogle gange gjort til de onde." (Frivillig forening)

Mere politisk orienterede aktiviteter skal rettes mod andre end de kommunalt ansatte, og man skal undgå at sætte de kommunalt ansatte i et dårligt lys overfor flygtningene. I tråd med teorien om de hybride organisationsformer, påvirkes denne type af strategier af værdier og logikker omkring fx kontraktliggørelse af levering af ser-

vices samt hensynet til den kommunale efterspørgsel. Flygtningeorganisationerne forsøger dermed at balancere mellem logikker og værdier fra henholdsvis civilsamfundet, markedet og den offentlige administration:

"Så er der en eller anden balance imellem, at vi får faktisk nogle penge fra X kommune, så hvor mange opgaver skal vi løse for dem? For det er jo faktisk dem, der betaler halvdelen af vores eksistensgrundlag, så selvfølgelig skal vi løse nogle opgaver for dem." (Frivillig forening)

Markedsorienteringen kommer til udtryk i organisationernes bevidsthed om, at deres services også udbydes af andre 'konkurrerende' organisationer. Tilpasningen til de offentlige institutioners logikker kan være en strategisk fordel for de samarbejdende frivillige organisationer. Samtidig skal man dog være opmærksom på, at sådanne bestræbelser synes at svække mulighederne for at ud-

føre aktiviteter, som direkte søger at øve indflydelse på den offentlige debat eller stille sig mere kritisk overfor forvaltningsmæssige eller politiske rammer og den myndighedsudøvelse, som kommunerne er ansvarlige for.

Inden for den service- og forretningsorienterede strategi var den professionelle og service-orienterede relation særdeles vigtig, og man ønskede at positionere sig som en troværdig og stabil samarbejdspartner.

”Så vi er heller ikke en politisk organisation, og har heller ikke et ønske om at være det. Vi har et ønske om at samarbejde med de kommunale. For det første en helt lavpraktisk interesse i, at vi gerne vil gøre os så synlige som muligt, så vi bliver ved med at eksistere, så kommunen kan se, hvilket stort stykke arbejde vi gør. Men egentlig også for at gøre indgangen til kommunen så nem som muligt og gnidningsfri som muligt (...). Så det tror jeg egentlig meget er vores tilgang til det, at vi ikke er dem, der skal råbe højt og være utilfredse. Vi vil gerne samarbejde og finde løsninger via den vej, og dermed ikke sagt, at det andet ikke er helt vildt vigtigt.” (Frivillig forening)

Citaterne ovenfor viser, at denne strategi indebærer en afvisning af konfronterende politiske aktiviteter, men anerkender samtidig nødvendigheden og vigtigheden af fortaleraktiviteter. Fremfor at konfrontere de offentlige myndigheder udøves fortaleraktiviteten inden for en professionel relation til kommunen og de kommunalt ansatte.

Frivillige som mediatorer mellem flygtninge og kommune. En 'mægler-strategi'

Det er blevet fremhævet, at det særlige ved frivillige organisationer netop er deres position imellem sektorerne, og at de på den baggrund netop er karakteriseret ved en blanding af rationaler og logikker fra alle tre sektorer – en tilstand af såkaldt 'hybriditet'. Den organisation, som bedst eksemplificerer den strategi, vi har valgt at kalde en 'mægler-strategi', har både et operationelt og et strategiske partnerskab med kommunen. Udover de frivillige er der nogle få lønnede medarbejdere, som står for den daglige ledelse og koordinering af de frivillige. Kommunikationen med kommunen er regelmæssig og 'tæt', og organisationen har længerevarende formelle sam-



bejdsaftaler med kommunen omkring serviceydelser. På området for modtagelse og integration af flygtninge er der imidlertid ikke indgået længerevarende samarbejdsaftaler. I denne type organisation væves logikker og rationaler fra den offentlige sektor og civilsamfundssektoren sammen i strategierne omkring flygtningerelaterede fortalervirksomhed og påvirker organisationens relation til kommunen:

”Hvis jeg sad sammen med sagsbehandlerne, så ville jeg vide meget mere om deres verden og deres arbejdsforhold. Så ville jeg formentlig kunne byde ind med nogle ideer til, hvor vi ellers kunne udvikle et eller andet, der kunne komme til glæde for både dem og de borgere, vi sådan set arbejder sammen om at hjælpe. Jeg er meget pro brobygningstanken, og det handler jo om at være sammen og tale sammen for ligesom at finde ud af, hvad vi er fælles om at arbejde for.” (Frivillig forening)

Denne type af frivillig organisation opfatter det som en af dens fremmeste opgaver at mediere mellem flygtningene og det offentlige. Det kan være helt konkret i forhold til at oversætte 'kommune sprog', når der skal udfyldes formularer, eller at 'oversætte' dansk kultur fx i forhold til børneopdragelse eller slet og ret at navigere flygtningene rundt i det kommunale system:

”Vi er ligesom bare formidlere af det, og kan også være en trøstende skulder, eller en vej ind i, hvordan kan vi komme rigtigt ind i det her system, så du [flygtningen] kommer den rigtige vej ind, så du får det, du gerne vil have, eller det du er berettiget til. Så jeg tænker, at de frivillige tænker lidt mere ud af boksen end det kommunale. (...) Hvor jeg også bare synes, at der er en lille smule dannelse i at sige, at vi må tage udgangspunkt i de regler, der er. Så kan vi godt sideløbende kæmpe en brav kamp for at gøre noget ved de regler.” (Frivillig forening)



Fortalervirksomhed for denne type forening handler altså om at beskytte flygtningene mod misforståelser og faldgruber i mødet med en ny kultur og derved sørge for, at flygtningene er bekendt med både rettigheder og pligter.

Frivillige organisationer som fortalere for flygtninge: en 'vagthund'-strategi

Den sidste type af fortaler-strategier har størst lighed med den traditionelle definition af fortaler virksomhed, som beskrevet ovenfor. Her søger man mere direkte at påvirke og øve indflydelse på de offentlige frontmedarbejdere og sagsbehandlers praksis. Organisationen er primært finansieret gennem offentlige midler (såsom §18). Den økonomiske situation er usikker, fordi bevillingerne er midlertidige (et-årige) og knyttet til specifikke serviceopgaver. Der er ingen lønnede medarbejdere, og gruppen af frivillige er mindre end i de mere professionaliserede organisationer.

Også denne type organisation har et ønske om en mere stabil og længerevarende finansiering og mere bindende aftaler med kommunen. Både leveringen af serviceydelser, det gode forhold til kommunen og fortaleralerarbejdet og forholdet til flygtningene er vigtige for organisationens selvforståelse. Ifølge denne organisationstype er der er således ikke nødvendigvis nogen modsætning mellem et tættere samarbejde med kommunen og ideen om, at organisationens medlemmer først og fremmest er flygtningenes talspersoner og repræsentanter vis-a-vis kommunen. Heller ikke selvom denne rolle af og til kan kollidere med ønsket om at bevare den gode relation til kommunen:

"Jamen så skriver vi bare tilbage til dem [Kommunen], at vi allerede har dem på listen, og at vi har andre, som vi synes trænger mere inden. Og så kan de egentlig ikke gøre ret meget andet. De kan selvfølgelig fremsende anmodningen en gang mere, når de haft næste samtale med familien. Men ellers - vi er jo en forening for os selv. Så hvis de vil bestemme, så må de jo finde nogen, de kan bestemme over. (griner) De kan ikke bestemme over os." (Frivillig forening)



Ligesom de øvrige organisationstyper ser denne type heller ikke sig selv som en politisk organisation. Politiske anliggender anses for at høre til på et højere niveau i organisationen. Der er altså tale om en balancegang mellem på den ene side at bevare og udvikle et godt forhold til kommunen, uden at det bliver politisk, men samtidig at varetage rollen som flygtningenes fortaler og beskytter af flygtningenes rettigheder, eller som en repræsentant for denne type organisation siger:

"Så vi synes også, vi er lidt vagthunde i forhold til kommunen." (Frivillig forening)

Konklusion

Vores undersøgelse har vist, at fortaleralerarbejde ikke blot er en del af de nationale flygtningeorganisationers virksomhed, men at det også foregår på det lokale niveau og i de frivilliges samarbejde med kommunale medarbejdere på flygtningeområdet. Både løsningen af serviceopgaver og fortaleralerarbejde bliver formet gennem organisationernes relationer til de kommunale institutioner og professionelle medarbejdere. Vi har vist, at der blandt flygtningeorganisationer i to forskellige kommuner findes forskellige måder at samarbejde på og herunder forskellige måder at varetage fortaleralerarbejdet på. Tætte relationer mellem offentlige myndigheder og frivillige organisationer kan have konsekvenser for organisationers fortaleraleraktivitet, fordi de frivillige ønsker at holde sig på god fod med de offentlige myndigheder og sikre sig fremtidig offentlig støtte til organisationen. Der kan således være en risiko for, at øget gensidig afhængighed og tilpasning til kommunernes serviceefterspørgsel underminerer eller tilsidesætter fortaleralerarbejdet.

Opmærksomhedspunkter

Afslutningsvist vil vi på baggrund af undersøgelsens resultater foreslå nogle opmærksomhedspunkter, som forhåbentlig kan bidrage til de fortsatte drøftelser og udviklingen af samarbejdet på tværs af sektorerne:

- Flygtningeorganisationerne og de kommunale myndigheder har forskelligartede og nogle gange modsættede interesser, hensyn og opgaver. Der hersker gensidig respekt for hinandens opgaver, men den gensidige information om opgaver og udfordringer har til tider været lav.
- Både kommunale medarbejdere og frivillige i flygtningeorganisationerne giver udtryk for et ønske om større kendskab til hinandens arbejdsprocedurer og kompetencer. Især flygtningeorganisationerne ønsker et tættere samarbejde og en mere kontinuerlig kontakt med kommunen.
- Ønsket om at opnå eller bevare den kommunale støtte kan at afholde de frivillige og organisationerne fra at kritisere de offentlige myndigheder.
- Det er derfor væsentligt, at de lokale flygtningeorganisationer ikke er fuldstændig afhængige af den kommunale støtte, og at de har opbakning i civilsamfundet i form af fx medlemmer og frivillige og støtte fra landsorganisationen.



Om undersøgelsens data og metode

Vores data består af dokumenter fra kommunale institutioner og frivillige foreninger, mødereferater, feltnotater fra observationer af møder mellem kommunalt ansatte integrationsarbejdere og frivillige, samt semi-strukturerede kvalitative interviews med nøglerepræsentanter fra både kommuner og frivillige organisationer. I alt har vi gennemført 15 personinterviews: 11 med aktive frivillige og 4 med offentlige medarbejdere. Interviewene varede mellem 1 og 2 timer, og alle blev lydoptaget og senere transskriberet. Vore observationer af møder mellem frivillige og ansatte fra kommunerne gjorde det også muligt at få indsigt i samspillet og kommunikationen mellem partnerne. Data fra interviews og møder blev kodet ved hjælp af NVivo. Informeret samtykke blev indhentet fra alle respondenter, og af fortrolighedshensyn udelader vi originale navne på lokaliteter, organisationer og respondenter.

Interviewene med de frivillige fra flygtningeforeningerne handler om deres praktiske arbejde med flygtningene og samarbejdet med kommunen. I interviewene har vi især haft fokus på de frivillige i flygtningeforeningerne og de måder, som de håndterer samarbejdet med kommunerne på.

Tabel 1: Gennemførte interview i flygtningeorganisationer

Organisation	Etabl.	Aktive	Lønnede medarbejdere	Kommune	Antal interview
1	2010	60-70	1	By	1
2	2006	70	6	By	2
3	2005	430	1	By	5
4	2007	95	0	Land	3



LITTERATUR

Careja, R. (2018): Making good citizens: local authorities' integration measures navigate national policies and local realities, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1441613.

Casey, J., & Dalton, B. (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.

Clark, J. D. (2010). 'Advocacy' I: Anheier, H. K. and Toepler, S. (eds.). *International Encyclopaedia of Civil Society*. Springer, pp. 12–18.

Craig, G., Taylor, M., & Parkes, T. (2004). Protest or Partnership? The Voluntary and Community Sectors in the Policy Process, *Social policy and Administration*, 38(3), 221–239.

Dansk Flygtningehjælp: *Dansk Flygtninghjælps fortalerarbejde* (Notat). Hentet 12.01.2018 fra <https://flygtning.dk/media/1143263/dansk-flygtningehjaelps-fortalerarbejde.pdf>

Evers, A. (1995). Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an intermediate area. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 6(2), 159–182.

Evers, A., & Laville, J. L. (2004). 'Defining the Third Sector in Europe'. In: Evers, A. & Laville, J. L. (Eds.) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 11–42.

Fehsenfeld, M. & Levinsen, K. (2018) Taking care of the refugees – Exploring advocacy and cross-sector collaboration in service provision for refugees. Conferencepaper.

Hasenfeld, Y., & Gidron, B. (2005). Understanding Multi-purpose Hybrid Voluntary Organizations: The Contributions of Theories on Civil Society, Social Movements and Non-profit Organizations. *Journal of Civil Society*, 1(2), 97–112.

Hustinx, L., & De Waele, E. (2015a). Managing Hybridity in a Changing Welfare Mix: Everyday Practices in an Entrepreneurial Nonprofit in Belgium. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(5), 1666–1689.

Ibsen, B., & Espersen, H. H. (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører: Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Jørgensen, M. B., & Thomsen, T. L. (2013). Crisis Now and Then – Comparing Integration Policy Frameworks and Immigrant Target Groups in Denmark in the 1970s and 2000s. *Journal of International Migration and Integration*, 14(2), 245–262.

Kommunernes Landsforening (2015) *Analyse af Kommunernes integrationsindsats*. København: KL Notat. Hentet 12.01.2018 fra http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_75762/cf_202/Analyse_af_kommunernes_integrationsindsats.PDF

Mosley, J. E. (2011). Institutionalization, privatization, and political opportunity: What tactical choices reveal about the policy advocacy of human service non-profits. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(3), 435–457. DOI: 10.1177/0899764009346335.

Petersen, K., & Jønsson, H. V. (2012). 'Denmark: A National Welfare State meets the World'. I: Brochmann, G. & Hage-lund, A. (eds.). *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 97–148.

Onyx, J., Armitage, L., Dalton, B., Melville, R., Casey, J., & Banks, R. (2010). Advocacy with Gloves on: The 'Manners' of Strategy used by some Third Sector Organizations Undertaking Advocacy in NSW and Queensland. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 41–61.

SAMSPILLET MELLEM LOKALE FLYGTNINGEORGANISATIONER OG LOKALE INSTITUTIONER

KORT FORTALT publikationer fra forskningsprojektet:

Civilsamfundet som 'motor' i facilitetsudvikling

Frivillige på plejecentre: Venneforening eller 'egne frivillige'

Samspillet mellem lokale flygtningeorganisationer og kommunale institutioner

Borgerinddragelse i lokaludvikling: Borgerstyret budgettering og dialogmøder

Frivilligt socialt arbejde - autonomi og afhængighed

Frivillige grønne kræfter - samarbejde med frivillige på det grønne område

'Frie frivillige' i kommunen

Se alle udgivelser fra forskningsprojektet på projekthjemmesiden:

www.sdu.dk/frivillig-kommunal