

# Resumé

## INDLEDNING & DEL 1

Denne afhandling beskæftiger sig med samspillet mellem kommunerne og de frivillige foreninger på idrætsområdet og social- og sundhedsområdet. Det overordnede formål er at belyse, hvilken betydning kommunalreformen i 2007 har haft for dette samspil. Med reformen blev antallet af kommuner reduceret fra 271 til 98, og samtidigt fik kommunerne tildelt en række nye opgaver. Kommunalreformen har givet en enestående mulighed for at belyse samspillet i forskellige institutionelle rammer. Dermed kan afhandlingens analyser bidrage til at udvide og nuancere den eksisterende viden om institutionelle omgivers betydning for samspillet og for foreningslivet som helhed.

Til at belyse det overordnede spørgsmål om kommunalreformens betydning er der formuleret en række underspørgsmål: 1) Hvilke ændringer er der sket i det økonomiske samspils indhold og form? 2) Hvilke ændringer er der sket i det politiske/administrative samspils indhold og form? 3) Påvirker reformen forskelligt på forskellige samfundsområder? 4) Har det indbyrdes størrelsesforhold mellem de kommuner, der er lagt sammen, betydning for den måde, reformen har påvirket samspillet på? 5) Hvilken betydning har de institutionelle omgivelser for de ændringer, der er sket? 6) Hvilken betydning har ændringerne for foreningernes demokratiske potentiale?

Et samspil defineres i afhandlingen som *"et bytteforhold mellem to eller flere organisationer. Udbyttet kan omfatte information, økonomi, indflydelse eller andre ressourcer"* (inspireret af Olsson 2000, 5). Afhandlingen belyser dels det økonomiske samspil, som omfatter niveauet i den økonomiske støtte fra kommunen til foreningerne samt de procedurer og betingelser, der knytter sig til denne støtte. Derudover belyses det politiske/administrative samspil, som omfatter politikker, konkrete samarbejdsprojekter, møder, samspil gennem råd og udvalg samt den uformelle dialog mellem parterne. Der inddrages også normative aspekter i form af synet på foreningernes rolle i samspillet. Endelig belyses formmæssige aspekter af samspillet i form af formalisering, standardisering, specialisering og nærhed i samspillet.

Den danske kommunale kontekst er karakteriseret ved en høj grad af decentralisering. Dette gør sig også gældende i forhold til samspillet med de frivillige foreninger, hvor lovgivningen på området er begrænset og meget derfor er overladt til de enkelte kommuner, hvilket medfører store variationer på tværs af kommuner. Idrætsområdet og det frivillige sociale område er præget af forskellige lovgivningsmæssige, strukturelle og kulturelle karakteristika, som giver forskellige betingelser for kommunalreformens påvirkning af samspillet på de to områder. De komparative analyser på tværs af casekommuner og de to samfundsområder bidrager dermed yderligere til at belyse samspillet i forskellige institutionelle rammer.

Kommunalreformens påvirkning af samspillet mellem kommunerne og de frivillige foreninger er ikke sket i et tomrum. Samspillet mellem parterne har over de senere år fået mere og mere opmærksomhed, og foreningslivet ses i stigende grad som løsningen på nogle af de udfordringer, velfærdssamfundet står over for. Kommunalreformens betydning for samspillet skal derfor ses i lyset af de udviklingstræk, der allerede var i gang forud for reformens ikrafttræden.

## DEL 2

Afhandlingen tager sit teoretiske afsæt i et institutionelt perspektiv med antagelsen om, at lokale politiske institutioner har stor betydning for de frivillige foreninger (Maloney, Smith et al. 2000; Wallis & Dollery 2002). Derfor er tesen, at kommunalreformens omfattende ændringer af det lokalpolitiske system også vil medføre ændringer i kommunernes samspil med foreningerne. Inden for dette overordnede institutionelle perspektiv tages der udgangspunkt i tre overordnede temaer: Foreningernes demokratiske potentiale, relationen mellem den offentlige og den frivillige sektor samt teoretiske perspektiver på institutionelle forandringer.

Det er en udbredt antagelse, at foreningslivet har positiv betydning for demokratiet. Foreningerne kan både fungere som skoler i demokrati, som interessevaretagere og som bindeled mellem borgere og politikere i den demokratiske proces. I det pluralistiske demokratiideal anses et pluralistisk

og autonomt foreningsliv som en betydningsfuld del af det lokale demokrati (Dahl 1999). Samspillet mellem foreningerne og kommunen kan imidlertid have stor betydning for foreningernes evne til at udleve deres demokratiske potentiale.

Relationen mellem den offentlige og den frivillige sektor belyses med udgangspunkt i de grundlæggende forskelle, som eksisterer mellem de to sektorer (Klausen 1994; Pestoff 1998). Disse forskelle kan medføre en række udfordringer i samspillet, men samtidig er forskelligheden også med til at skabe et godt udgangspunkt for en samarbejdsrelation, hvor parterne kan supplere hinanden. Relationen mellem den offentlige og den frivillige sektor kan betegnes som et gensidigt bytteforhold (Salamon 1987, 113; Smith & Grønberg 2006, 223). På trods af den gensidige afhængighed antages det samtidigt, at der er tale om et ulige magtforhold, da kommunen i kraft af sin strukturelle position har størst indflydelse på, hvordan samspillet tilrettelægges.

Den nyinstitutionelle teori inden for organisationsteorien inddrages til at belyse de mekanismer, der er på spil i kommunalreformens påvirkning af samspillet. En af de overordnede antagelser i teorien er, at jo større afhængighed der er mellem en organisation og en anden organisation i omgivelserne, jo mere vil de to organisationer komme til at ligne hinanden i forhold til adfærd og struktur (Powell & DiMaggio 1991, 74). Problemet med teorien er imidlertid, at der udelukkende er fokus på organisations- eller feltniveau, mens der i mindre grad fokuseres på selve samspillet mellem organisationer, som må antages at være væsentligt for de isomorfe processer. I afhandlingen er fokus på samspillet mellem kommuner og foreningsliv, og argumentet er, at det er sandsynligt, at ændringer i samspillet vil gå forud for ændringer af de implicerede organisationer. Hvis samspillet ændres i retning af de logikker, der kendetegner den ene part, vil det således være sandsynligt, at organisationerne på længere sigt kommer til at ligne hinanden mere og mere. Ved at belyse samspilsrelationen kan analysen dermed være med til at belyse den proces, der går forud for homogeniseringen. Den overordnede teoretiske forventning er, at samspillet mellem kommunerne og de frivillige foreninger efter reformen - i højere grad end før - er påvirket af offentlige

logikker i form af større fokus på resultater, mere formalisering og standardisering.

### DEL 3

Afhandlingens problemstilling belyses empirisk gennem et mixed methods design med vægt på den kvalitative del i form af casestudier i Assens og Svendborg kommuner. Assens kommune er sammenlagt af seks små kommuner, mens Svendborg er sammensat af en stor og to små kommuner. Valget af disse kommuner giver mulighed for at belyse, hvilken betydning det indbyrdes størrelsesforhold mellem de nu sammenlagte kommuner har for reformens påvirkning af samspillet. Det primære datagrundlag for casestudierne er 53 interviews med politikere, embedsmænd og repræsentanter fra foreningslivet på idrætsområdet og social- og sundhedsområdet kombineret med skriftlige dokumenter fra tidligere og nuværende kommuner. Casestudierne suppleres med data fra tre spørgeskemaundersøgelser: En undersøgelse blandt frivillige foreninger på Fyn fra 2004, en undersøgelse blandt frivillige foreninger på Fyn fra 2010 og en undersøgelse blandt kommunalpolitikere om deres relationer til foreningslivet fra 2009. Kombinationen af metoder og data bidrager til analysernes validitet og er samtidig en styrke for resultaternes generaliserbarhed. Afhandlingens kausalitetsperspektiv bygger videnskabsteoretisk på principperne i den kritiske realisme. Hensigten er dels at belyse, hvilke ændringer der er sket i samspillet som følge af reformen og derudover at skabe et indblik i, hvilke mekanismer der er afgørende for disse ændringer. Kommunalreformens påvirkning af samspillet antages at foregå inden for nogle bestemte kontekstuelle rammer, som har betydning for, hvordan påvirkningen kommer til udtryk.

### DEL 4

Afhandlingens empiriske analyser er opdelt i to overordnede temaer: Reformens betydning for det økonomiske samspils indhold og form, samt

reformens betydning for det politiske/administrative samspils indhold og form.

I analysen af det økonomiske samspil var forventningen, at kommunerne ville stille flere krav til foreningerne til gengæld for den økonomiske støtte. Analysen kunne ikke entydigt bekræfte denne forventning. De nye tilskudsordninger i casekommunerne tager overordnet udgangspunkt i tilskudsordningerne fra de tidligere kommuner, og der blev ikke fundet tendenser til, at støtten i stigende grad er knyttet til løsningen af bestemte opgaver. På idrætsområdet er de indholdsmæssige ændringer samlet ret begrænsede. På social- og sundhedsområdet er der imidlertid nogle tendenser til, at kommunerne i stigende grad fokuserer på, hvad de får for pengene.

Forventningen om, at det økonomiske samspils form i større grad end før reformen ville bære præg af mere formalisering og standardisering, viste sig at holde stik. Den øgede standardisering kom særligt til udtryk gennem et opgør med de særordninger mellem kommuner og enkeltforeninger, som havde eksisteret mange steder før reformen, men også gennem større ensretning af øvrige procedurer i samspillet. Analysen viste ligeledes en tendens til øget formalisering, hvilket kom til udtryk gennem faste ansøgningsfrister, faste tildelingskriterier og flere dokumentationskrav – særligt på social- og sundhedsområdet, hvor procedurerne i de tidligere små kommuner havde været meget uformelle.

Analysen af det politiske/administrative samspil kunne bekræfte forventningen om, at der ville være flere samarbejdsflader i samspillet efter reformen, end det var tilfældet før. Der er flere skriftlige politikker, et mere udbredt samarbejde gennem råd og nævn, mere samarbejde omkring aktiviteter og projekter, flere skriftlige aftaler og flere møder mellem parterne. Sideløbende er der sket en stigning i foreningernes uformelle dialog med kommunale aktører. Analysen viste samtidig en tendens til stor variation i kontakfladerne til kommunen, da det ofte er de foreninger, der deltager i de formelle kanaler, som også tager kontakt via de uformelle kanaler. Ligesom det var tilfældet i det økonomiske samspil bærer også det politiske/administrative samspil i højere grad præg af mere formalisering og standardisering, end det var tilfældet før reformen. Denne udvikling ses

alene på den øgede brug af formelle samarbejdskanaler, men også den uddybende analyse af det politiske samspils form viste, at samspillet efter reformen er præget af flere regler, mere skriftlighed, mere regelretted og længere sagsgange. Det klassiske dilemma mellem nærhed og bæredygtighed (Dahl & Tufte 1973) kunne også identificeres i samspillet mellem kommuner og frivillige foreninger. Analysen viste, at samspillet efter reformen er mere specialiseret end før reformen, hvilket kan antages at medføre mere faglighed i samspillet. På samme måde bekræftede analysen, at reformen har medført mindre nærhed i samspillet, hvilket kom til udtryk ved mindre kendskab mellem parterne end før reformen.

Analysen viste, at langt de fleste af ændringerne i det økonomiske samspil formentlig ikke ville være sket uden kommunalreformen. Reformen gjorde det nødvendigt at revidere tilskudsordningerne, og den øgede kommunestørrelse har tydeligvis haft stor betydning for de ændringer, der er sket. Ændringerne slår stærkest igennem hos aktører fra de tidligere små kommuner, og derudover viste analysen tydelige koblinger mellem den ændrede størrelse og ændringerne i samspillet. I det politiske/administrative samspil har ikke kun kommunernes nye størrelse men også de nye kommunale opgaver haft betydning for de ændringer, der er sket. Ændringerne på dette område kan dog ikke kobles lige så entydigt til kommunalreformen som ændringerne i det økonomiske samspil. Reformen har dog med stor sandsynlighed haft betydning for de oplevede ændringer i retning af øget standardisering, mere specialisering og mindre nærhed, og delvist også for den øgede grad af formalisering. Flere af de øvrige ændringer kan imidlertid ikke udelukkende tilskrives reformen. Dette gælder både stigningen i skriftlige politikker, den øgede brug af foreningssammenslutninger i samspillet, og den stigende involvering af foreninger i samarbejdsprojekter. På disse områder var der forud for reformen en udvikling i gang, hvorfor reformen ikke kan ses som den egentlige årsag til ændringerne. Reformen har dog med stor sandsynlighed fungeret som katalysator for den udvikling, der allerede var i gang.

Analysen viste imidlertid også, at reformen har påvirket samspillet på forskellig vis på tværs af de to samfundsområder, der indgår i analysen. Den overordnede forventning var, at forandringerne i samspillet ville slå stærkest igennem på social- og sundhedsområdet, fordi samspillet på dette

område har været karakteriseret af meget uformelle og fleksible procedurer i mange af de tidligere små kommuner. Samlet kunne analysen bekræfte, at de største ændringer er sket på social- og sundhedsområdet, mens samspillet på idrætsområdet har været mere modstandsdygtigt over for de ændrede omgivelser. Dette viser, at såvel lovgivningsmæssige samt strukturelle og kulturelle forskelle har stor betydning for, hvordan reformen har påvirket samspillet.

Analysen søgte ligeledes svar på spørgsmålet om, hvorvidt den indbyrdes størrelse mellem de sammenlagte kommuner har betydning for den måde, reformen påvirker samspillet på. Det overordnede billede fra de kvantitative analyser er, at aktører, der tidligere har tilhørt små kommuner, som nu er blevet store, har oplevet de største forandringer i samspillet. Casestudierne gav mulighed for at nuancere dette billede yderligere på grund af udvælgelsen af casekommuner. Analysen viste store forskelle i den måde, samspillet er udformet på i casekommunerne efter reformen, selvom de størrelsesmæssigt er næsten lige store. I særdeleshed på idrætsområdet er samspillet i Svendborg væsentligt mere specialiseret, end det er tilfældet i Assens. Der er imidlertid også forskelle på det frivillige sociale område, hvor der er større erfaring med formaliserede samarbejdsprojekter i Svendborg, end det er tilfældet i Assens. Dette tyder på, at ikke kun indbyggertallet, men også det indbyrdes størrelsesforhold mellem de kommuner, der er lagt sammen, har betydning. Samlet viste analysen, at der på nogle punkter er belæg for forventningen om, at samspillet i Svendborg efter reformen ville bære større præg af offentlige logikker end samspillet i Assens.

Samlet har de komparative analyser over tid, på tværs af casekommuner og på tværs af de to udvalgte samfundsområder givet mulighed for at belyse samspillet i mange forskellige institutionelle kontekster, hvilket har synliggjort betydningen af de institutionelle omgivelser. Ud fra afhandlingens analyser kan det konkluderes, at samspillet efter reformen i højere grad end før bærer præg af offentlige logikker, hvilket kommer til udtryk gennem mere formalisering og mere standardisering, samt begyndende tendenser til et større fokus på resultater. Disse tendenser samt den øgede integration i samspillet kan på sigt forventes at medføre en større grad af isomorfi mellem parterne.

Den aktive inddragelse af kontekstuelle faktorer i analysen viste imidlertid også, at kommunalreformens ændringer nødvendigvis må ses i samspil med den øvrige samfundsmæssige udvikling. Der er der tale om et område, hvor der i forvejen var omfattende ændringsprocesser i gang, bl.a. som følge af det stigende pres på velfærdsstaten og det deraf følgende fokus på foreningernes potentialer. I forhold til nogle af de fundne ændringer i samspillet har kommunalreformen derfor snarere fungeret som en katalysator end som den egentlige årsag.

## DEL 5

Afhandlingens afsluttende del indledes med en uddybende sammenfatning af, hvilke institutionelle forhold der har betydning for samspillet udformning med særlig fokus på, hvordan disse forhold påvirker samspillet. Der tages udgangspunkt i betydningen af kommunestørrelse, regler og normer, som alle udgør væsentlige dele af samspillet institutionelle omgivelser. Overordnet må kommunernes øgede størrelse ses som den væsentligste årsag til mange af de ændringer i samspillet, som blev fundet i analysen. Det er imidlertid ikke kun størrelsen i sig selv, der har betydning. Også graden af bymæssighed i en kommune kan spille ind, da foreningsstrukturen i større byer ofte har en anden karakter, end det er tilfældet på landet. Formelle regler er ligeledes en væsentlig del af samspillet institutionelle omgivelser, og kan virke fremmende eller hæmmende for samspillet alt efter deres udformning. I forhold til de uformelle normer tyder analysen på, at foreningsområdet er præget af stærke normative strukturer. Kombinationen af de skrevne og uskrevne regler på området kan fungere som en beskyttelse mod forandringer og dermed være en medvirkende årsag til, at der ikke er sket flere ændringer i samspillet, end tilfældet er, på trods af både reformen og de øvrige ændringstendenser i samfundet.

Det afsluttende kapitel diskuterer analysens resultater i et pluralistisk demokratiperspektiv og belyser, hvilken betydning ændringerne kan have for foreningernes autonomi og for pluralismen i foreningslivet. Ændringerne i samspillet kan på den ene side medføre en række fordele for



foreningernes demokratiske potentiale. Stigningen i de formelle og uformelle samspilsflader må uvilkårligt medføre, at foreningerne får større mulighed for indflydelse i samspillet med kommunen. Derudover kan ændringerne medføre en større grad af lighed på grund af den øgede stringens og transparens i samspillet. På den anden side giver udviklingen også anledning til udfordringer i relation til foreningernes demokratiske potentiale. Dels kan den øgede integration og den stigende fokus på output potentielt påvirke foreningernes autonomi i negativ retning. Derudover kan den øgede standardisering i samspillet vanskeliggøre fleksible løsninger for foreningerne, hvilket kan være problematisk med den store forskelligartethed, foreningslivet præges af. Endelig har det mindskede kendskab i samspillet tilsyneladende medført en øget risiko for, at de foreninger, der ikke synliggør sig selv, marginaliseres. I et pluralistisk demokratisk perspektiv er der dermed nogle væsentlige modsætninger i de ændringer, der er sket i samspillet, hvilket illustrerer behovet for både mere viden og mere debat på området.