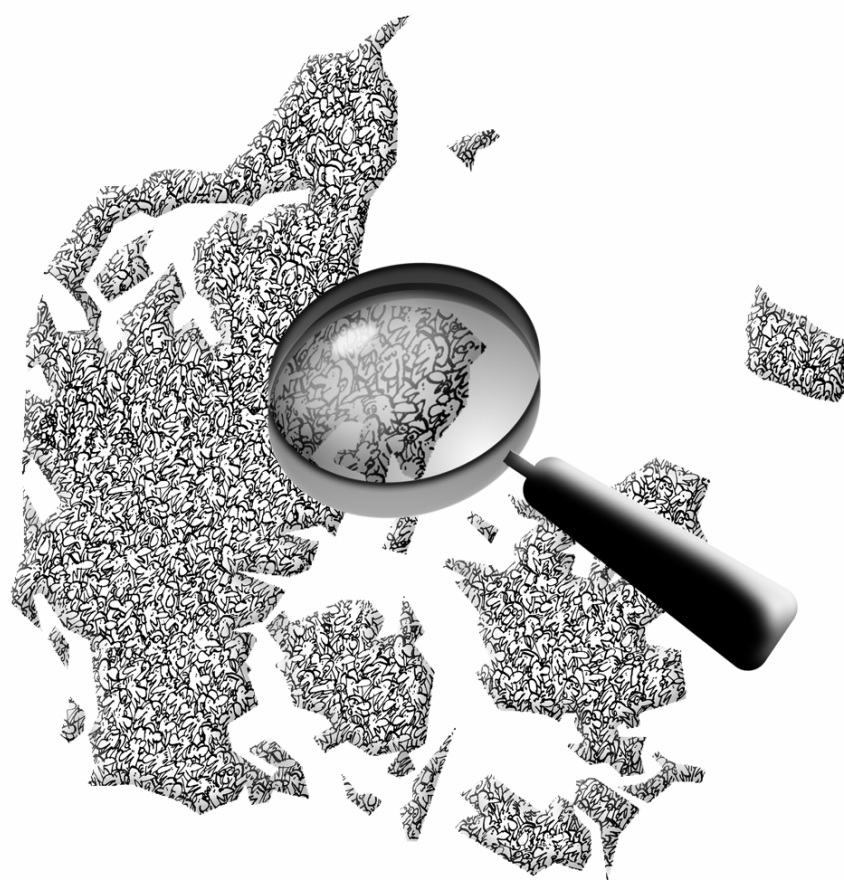


**Bjarne Ibsen og Ulla Habermann**

# **Definition af den frivillige sektor i Danmark**



**Frivillighedsundersøgelsen  
- en kortlægning af den frivillige sektor i Danmark**

**[www.frivillighedsus.dk](http://www.frivillighedsus.dk)**

Dette temahæfte udgives i forbindelse med Frivillighedsundersøgelsen, som er et tre-årigt forskningsprojekt, der har til formål at kortlægge den frivillige sektor i Danmark. Frivillighedsundersøgelsen gennemføres af en forskergruppe fra Socialforskningsinstituttet, Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Roskilde Universitetscenter og Center for frivilligt socialt arbejde.

Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet, Kulturministeriet, Undervisningsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet.

På [www.frivillighedsus.dk](http://www.frivillighedsus.dk) kan du læse mere om undersøgelsen og tilmelde dig nyhedsmailen, så du automatisk får sidste nyt om resultater, aktuelle arrangementer mv.

## Temahæftets indhold

1. Introduktion.....	1
2. Historisk Baggrund.....	1
Grundlaget: Den demokratiske forfatning.....	1
Indhold, liv og værdier: De folkelige bevægelser – og filantropien.....	2
Arbejdsdelingen: Velfærdsstaten – samarbejde, partnerskaber og modsætninger.....	3
Aktuelle udfordringer for den frivillige sektor.....	7
3. Definition og afgrænsning af den frivillige sektor i Danmark.....	8
Kendetegn ved – og danske krav til – en frivillig organisation.....	9
4. De vigtigste organisationsformer i den frivillige sektor.....	12
Foreningen.....	12
Selvejende institutioner.....	13
Fonde.....	14
5. Organisationsformer i den grå zone.....	16
Frie og private grundskoler.....	17
Frie kostskoler.....	19
Kooperativerne.....	22
Folkekirken.....	25
Almene boligorganisationer.....	26
Andelsboligforeninger.....	28
Arbejdsløhedskasser.....	29
Hjemmeværnet.....	31
Offentlige selvejende institutioner og fonde.....	32
Selvhjælpsgrupper.....	34
6. Afsluttende diskussion.....	35

### Definition af den frivillige sektor i Danmark

Af Bjarne Ibsen og Ulla Habermann. August 2005

Redaktion: Mette Hjære. Temahæftet kan rekvireres ved Center for frivilligt socialt arbejde, Tlf. 66 14 60 61, e-mail [info@frivillighed.dk](mailto:info@frivillighed.dk) eller downloades på [www.frivillighedsus.dk](http://www.frivillighedsus.dk)

# 1. Introduktion

I Danmark er udtrykket ”den frivillige sektor” efterhånden udbredt i den politiske retorik, i den offentlige forvaltning og indenfor den samfundsvidenskabelige forskning. Begrebet bruges som betegnelse for aktiviteter og organisationsformer, der hverken er offentlige eller kommercielle, og som heller ikke hører ind under familien. Der er dog langt fra en entydig forståelse af, hvad denne sektor består af, og i de forskellige forgreninger af det, vi (senere) vil definere som den frivillige sektor, er der slet ikke den samme ”sektor-bevidsthed”, som vi finder i den offentlige og den kommercielle sektor. ”Den frivillige sektor” er altså i høj grad et nyt og teknokratisk konstrueret begreb, der fungerer som fællesnævner for en række organisationsformer og betegnelser, der længe har været udbredte og kendte i Danmark. Det gælder først og fremmest foreningerne, de selvejende institutioner og de almennyttige fonde.

Sigtet med dette temahæfte er at definere og afgrænse den frivillige, non-profit sektor i Danmark som helhed, og at definere de organisationsformer sektoren består af. Endvidere tager temahæftet sigte på at indkredse den historiske og samfundsmæssige sammenhæng, som disse organisationsformer er opstået og udviklet under. Endelig tager temahæftet sigte på at åbne diskussionen om, hvilken betydning definitionen har for, hvorledes den frivillige sektor ser ud.

Vi giver således først en kortfattet analyse af den frivillige sektors historiske baggrund. Dernæst defineres den frivillige sektor i Danmark i forhold til de kriterier, der er angivet i det internationale forskningsprojekt ’Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project’ (herefter Hopkins-projektet). Efterfølgende gives en karakteristik af de tre hovedorganisationsformer under den frivillige sektor: Foreningen, den selvejende institution og den almennyttige fond. Dernæst præsenteres de organisationskategorier, som anvendes i Hopkins-projektet, og hvorledes de forskellige organisationstyper i Danmark er indplaceret. I det efterfølgende afsnit gennemgås og diskuteres det, hvorvidt en række organisationsformer, der ligger i slags ”grå zone” mellem den frivillige, den offentlige og den kommercielle sektor, hører med under den frivillige sektor, og dermed medtages i Frivillighedsundersøgelsen. Temahæftet afsluttes med en diskussion af den anvendte definition, og forskellige dimensioners betydning for konstruktionen af den frivillige sektor.

## 2. Historisk baggrund

Udviklingen af den frivillige sektor i Danmark hænger sammen med tre faktorer: Indførelsen af den demokratiske forfatning, de folkelige bevægelser opståen og tilblivelsen af velfærdsstaten. De tre er naturligvis tæt forbundne, men overordnet set kan deres betydning for den frivillige sektor sammenfattes således, at den demokratiske forfatning udgør selve grundlaget, folkebevægelserne giver liv og indhold, og velfærdsstaten definerer en arbejdsdeling.

### **Grundlaget: Den demokratiske forfatning**

Da enevældskongen gav efter for borgerkabets pres, og den nye forfatning blev indført i 1849, gav Grundloven mulighed for en opblomstring af det civile samfund. Borgerne kunne nu frit slå sig

sammen i organisationer, sammenslutninger og foreninger. Selvom der siden den tidlige middelalder har eksisteret forskellige former for organiseringer (laugsvæsen, stiftelser, fonde og ikke mindst kirken) som en slags forløbere for vore dages frivillige sammenslutninger, var det først med overgangen fra det traditionelle samfund til det moderne samfund (dvs. med landboreformerne, industrialiseringen og enevældens opløsning), at man kan tale om en egentlig ”frivillig sektor”. Landsbyfællesskaberne og lavsvæsenet opløses, og der etableres nye sociale klasser (Klaudi Klausen 1995).

Samtidig opstod der et behov for nye fællesskaber og interessegrupper, efterhånden som traditionerne fra det feudale samfunds gruppedannelser aftog og blev utidssvarende (Klausen 1995, Ibsen 1992). De traditionelle netværk, bånd og sikkerhedsnet blev gradvist afløst af nye fællesskaber, og det blev muligt at skelne mellem det offentlige og det private. Med uddifferentieringen i en offentlig, en markedsøkonomisk og en frivillig (ikke-kommerciel) sektor opstod der en organisatorisk ramme for borgernes frivillige indsatser. Borgerne fik mulighed for uden godkendelse fra kongen at ”indgå i foreninger i ethvert lovligt øjemed” (Grundloven § 92).

Med dette grundlag er den frivillige sektors historie i Danmark derfor også primært foreningernes historie. At slutte sig sammen var ikke nyt, men foreningen var en ny måde at slutte sig sammen på. Kimen til det forenings-Danmark, vi kender i dag, blev ganske vist lagt i slutningen af 1700-tallet, da en række sammenslutninger – selskaber og klubber – blev dannet for at løse forskellige, ofte sociale opgaver. Efter grundlovens vedtagelse i 1849 blev de borgerlige frihedsrettigheder sikret, og foreningsformen brød for alvor igennem på næsten alle samfundsområder: Politiske partiforeninger, interesseorganisationer (godsejerforeninger, håndværkerforeninger, husmandsforeninger mv.), fagforeninger, økonomiske foreninger (sparekasser, sygekasser, brugsforeninger), filantropiske foreninger, idrætsforeninger, religiøse foreninger mv.

De opgaver som den katolske kirke varetog indtil reformationen i 1536, blev kun til dels overtaget af staten/kongen, og det var almindeligt, at fonde og stiftelser påtog sig uddannelsesmæssige og sociale opgaver. Omkring 1780 eksisterede der omkring 2500 fonde, og 50 af dem kunne dateres tilbage til før reformationen (Kauffmann 1973). Fondene blomstrede yderligere op i anden halvdel af 1800-tallet, hvor industrialismen medførte grundlæggende samfundsforandringer, vandringer fra land til by og de sociale problemer truede med at tage overhånd. Der var brug for indsatser for at styrke moralen og den nationale selvværd efter nederlaget til Tyskland i 1864 og for at afhjælpe den elendighed, fattigdommen i byerne medførte (Habermann 2004).

## **Indhold, liv og værdier: De folkelige bevægelser – og filantropien**

Fra midten af 1800-tallet opstod de store folkelige bevægelser: bondebevægelsen, arbejderbevægelsen, de religiøse vækkelser (den grundtvigianske bevægelse og Indre Mission), afholdsbevægelsen og den folkelige idræt (Klausen og Selle 1995). Folkebevægelserne opstod som et forsøg på at løse de problemer, som en ny samfundsorden medførte, og hvor nye sociale skel gik mellem gårdmænd og husmænd, arbejdere og virksomhedsejere, tjenestefolk og borgerskab. For de skandinaviske velfærdsstaters udvikling fik disse folkebevægelser en enorm politisk betydning som demokratiske med- og modspillere og herfra stammer også mange af de værdier og traditioner foreningslivet stadig er præget af – bl.a. de mange medlemskaber, som vi i dag finder ved et meget højt gennemsnitligt antal foreningsmedlemskaber pr. indbygger.

Der er ingen tvivl om, at de høje medlemstal ikke mindst skyldes fagbevægelsen og idrætten, hvor organisering i frivillige foreninger tog fart fra midten af 1800-tallet. Arbejderbevægelsen opbyggede sygekasser, begravelseskasser, strejkekasser og sparekasser, og andelsbevægelsen skabte kooperativer – alt sammen baseret på individuelle medlemskaber og beskyttelse af medlemmernes interesser. Den folkelige idræt var en del af folkeoplysningen og byggede ligeledes på foreningsformen. Den første landsdækkende organisation fra 1861 – De Danske Skytteforeninger, blev ganske vidst oprettet for at styrke landets forsvar, men de historiske begivenheder efter 1864 medførte, at det var gymnastikken, der blev samlingspunkt for ungdommen på landet. I byerne vandt sporten indpas, og i 1896 blev Dansk Idræts Forbund dannet. Den organiserede idræt vejer stadig tungt i den frivillige sektor – omkring en tredjedel af den danske befolkning er medlem af en idrætsforening.

Filantropien henregnes, i lighed med den tidlige kvindebevægelse, normalt ikke til de folkelige bevægelser, og har indtil for nylig levet et noget usynligt liv i den forstand, at den har været relativt upåagtet i både forskning, politiske analyser og lovgivning. Dette kan skyldes, at velfærdstatsprojektet, som tog sin begyndelse først i 1900-tallet, har spillet en så væsentlig rolle i den danske selvforståelse, at andre aktører, især på det sociale område, er blevet overset. Først i de senere år har en del socialpolitiske og historiske studier (igen) sat filantropien på landkortet (eksempelvis Habermann 1987, Klaudi Klausen 1995, Lützen 1998, Vammen 1995, Habermann og Ibsen 1997, Bundesen, Skov Henriksen & Jørgensen 2001, Habermann 2001, Villadsen 2004).

Man kan i denne forbindelse skelne mellem velgørenhed og selvorganisering. Velgørenheden så det som sin hovedopgave at understøtte fattige og trængende økonomisk og sørge for deres moralske opdragelse. Selvorganiseringen tog især sigte på foranstaltninger for særlige grupper (børn, handikappede) eller oprettede forsikringslignende ordninger, forbrugsforeninger, byggede boliger o.l. Dertil kommer den politiske filantropi, som gav sig udslag i socialpolitisk arbejde, og den videnskabelige filantropi, som arbejdede for videnskabeliggørelse og professionalisering af det sociale arbejde.

### **Arbejdsdelingen: Velfærdsstaten – samarbejde, partnerskaber og modsætninger**

Opbygningen af den danske (og nordiske) velfærdsstat, som uden tvivl har været det 20 århundredes store projekt, har været med til at skabe mange myter: Om statens ”uendelige” problemløsningsformåen; Om den sociale ingeniørkunsts rationalitet; Om ansvar og rettigheder; Om lighed mellem klasser og køn; Om social solidaritet. Dette store ideologiske projekt har også skabt en form for velfærdsidentitet, som i årtier har været tilbøjelig til at skygge for, at der hele vejen op gennem 1900-tallet har været et forholdsvist tæt samarbejde mellem staten og den frivillige sektor. Staten har i den grad haft hovedrollen, at birollerindhaverne er gået i glemmebogen. Men som nævnt ovenfor har den frivillige sektor udviklet sig parallelt og i takt med resten af samfundet og desuden i stadig dialog med velfærdsstaten. Udviklingen er groft sagt gået fra velgørenhed og oplysning over interessekamp til borgerdeltagelse, men forløbet har ikke været uden sværds slag, og de frivillige organisationer har til tider haft vanskeligt ved at finde deres roller. Samtidig er der opstået myter om ”de frivilliges” alternative indsatser, deres kritiske rolle som samfundets vagthund, deres nytænkende potentiale, deres særlige engagement og menneskelighed.

Med de dybe historiske rødder, som samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor har, er der indenfor forskellige områder udviklet forskellige traditioner og forskellige mere eller mindre formelle regelsæt for, hvorledes et samarbejde skal udmøntes. For at undgå en alt for generaliserende analyse har vi især udvalgt to områder til at belyse praksis. Det drejer sig om *det sociale område* og *fritids- og kulturområdet*. To områder, som på mange måder har haft et meget forskelligt forhold til staten.

I forhold til udviklingen af velfærdstaten kan man inddele den frivillige sektors historie i forskellige perioder. Hvilke og hvor mange perioder, og hvilke skæringspunkter man vælger, afhænger af historiesyn, tilgang af ny viden og prioriteringer. Vores inddeling tager udgangspunkt i følgende historiske perioder: Før 1930, 1930 – 1980 og efter 1980.

### **Før 1930: liberalisme, parallelle indsatser og begyndende samarbejde**

De frivillige organisationer begynder som nævnt for alvor at tage form og blomstrer op efter Grundlovens vedtagelse i 1849. Denne periode er også blevet kaldt for moraldannelsens og det sociale engagements og selvforståelses tid (Lorentzen 2001, Klaudi Klausen 1995). Perioden præges i øvrigt i høj grad af de kirkelige/religiøse bevægelser og af arbejderbevægelsens og bondebevægelsens fremmarch. Der finder også en institutionalisering sted i form af en udbygning og konsolidering af organisationernes og foreningernes stilling i samfundet – dette gælder for såvel interesseorganisationer som de politiske partier, der langsomt får magt, som de har agt. Både borgerskabet og arbejderklassen lagde stærkt ud for at markere deres standpunkter og interesser. Det var også i denne periode, at kvinderne blev mere synlige i det offentlige rum. Kvindesagen gav sig dog forskelligt udtryk: I arbejderbevægelsen arbejdede kvinderne sammen med mændene mod klassesamfundet; De borgerlige kvinder derimod kæmpede i større grad for kvindernes rettigheder.

Foreninger og organisationer opstod således som interessemarkering og i modstrid til det bestående, men dette til trods var der i denne periode ingen stærke modsætninger mellem staten og den frivillige sektor, og en del af sektoren, især på det socialpolitiske område, havde stor politisk bevågenhed og modtog tidligt offentlig støtte. Foreningerne blev set som et redskab til løsning af forskellige opgaver og sociale problemer (Klaudi Klausen 1995, Habermann og Ibsen 1997).

I denne første fase udvikledes forskellige organisationstyper i den frivillige sektor:

- Gensidige selvhjælpsorganisationer (forsikringskasser, sygekasser o.l.),
- Filantropiske organisationer (Københavns Understøttelsesforening, Røde Kors mv.)
- Medlemskabsbaserede organisationer – herunder interesseorganisationer, idrætsforeninger mv. (Bundesen, Skov Henriksen og Jørgensen 2001).

Disse organisationstyper blev siden løbende udviklet og involveret i forskellige samarbejdsformer med det offentlige.

### **1930 – 1980: udstrakt samarbejde, social rettighedstænkning og universalisme**

Tiden mellem de to verdenskrige var på mange måder en gylden tid for de frivillige organisationer. De voksede i antal, og de fik mange medlemmer. Medlemmernes engagement og deres frivillige indsats var afgørende for organisationernes succes, og medlemskabet skabte en følelse af fællesskab og samhørighed. Det er i denne periode, at mange mindre interesseforeninger dannes både indenfor

sygdom/handikapområdet, ældreområdet og indenfor kultur- og fritidsområdet. De kæmpede hver især for deres medlemmers rettigheder og interesser. Samtidig blev der lagt op til et stadigt tættere samarbejde med det offentlige, men det sås også på flere områder, at staten gradvist overtog eller kontrollerede flere og flere opgaver.

Op til 1950'erne var Danmark et udpræget klassesamfund, og organisationerne var i høj grad præget heraf. Det var foreninger med den traditionelle demokratiske foreningsstruktur knyttet til socialklasserne (f.eks. foreninger for husmænd, gårdmænd, arbejdere, arbejdsgivere), der havde et reelt indhold og havde betydning for selvhjælp (eksempelvis i form af arbejdsløsheds-, syge- og begravelseskasser) indenfor klasserne. (Gundelach 1996). I løbet af 1950'erne slog universalismen – dvs. tankegangen om lige ydelser til alle – igennem.

Op gennem 1960'erne fik velfærdsstaten voksende betydning, og samtidig kom kvinderne i højere og højere grad ud på arbejdsmarkedet. De frivillige organisationer, især på det sociale område, såvel som familien blev i stigende grad fraskrevet betydning som opgaveløser. De fungerede nu primært som interesseorganisationer og udviklede en selvforståelse som ”ildsjæle”, ”nytænkere” og ”alternative indsatser”. I kirkelige kredse, som traditionelt stod for mange sociale indsatser, havde man et ambivalent syn på udviklingen. På den ene side glædede man sig over, at kirkens humanistiske menneskesyn slog igennem på det politiske plan. På den anden side var man bekymret for det tab, folkekirken risikerede ved at lade sin diakoni hvile og ydermere, at den enkelte kristne kunne føle sig fristet til at lægge sit personlige ansvar fra sig (Westergård Madsen 1956).

På det sociale område bliver Socialreformen i 1933 et vendepunkt i måden at tænke samarbejde på. Socialminister K.K. Steincke fremhævede, at det i reformen var forudsat, at de vigtigste hjælpeinstitutioner skulle være af statslig eller kommunal art. Grunden var ...” *at der er tillagt dem Opgaver af offentligretlig Art, som et ordnet Samfund, naar det da omfatter trængende, nødlidende Medborgere, ganske simpelt af praktiske Grunde ikke kan overlade til det private Initiativ*”. Men han forudsatte også et tæt samarbejde om problemerne med de filantropiske organisationer. Socialreformen fra 1933 muliggjorde og anbefalede et sådant samarbejde, bl.a. fordi kommunerne på det tidspunkt ikke havde kapacitet til at løse de opgaver, som de lovmæssigt var ansvarlige for.

Formanden for de Samvirkende Menighedsplejer, Alfred Th. Jørgensen, følte sig imidlertid kaldet til at mane til eftertænkning, fordi mange frivillige organisationer følte sig truet på deres eksistens. Han mente, at der fandtes en lang række opgaver, som stadig burde varetages i frivilligt regi (Habermann og Ibsen 1995).

Tiden efter 2. Verdenskrig betød endnu et vendepunkt for velfærdsstatstænkningen. Medens den britiske velfærdsstatsmodel gav plads for og indtænkte den frivillige sektor – også på det sociale og sundhedsmæssige område - skete dette ikke i Danmark og de øvrige skandinaviske lande (Lorentzen 1993). Staten overtog langsomt men sikkert ansvaret for flere og flere af de sociale og sundhedsmæssige opgaver – ofte efter politisk pres fra de frivillige interesseorganisationer, som havde overtaget velfærdsstatens måde at tænke solidarisk opgaveløsning på. Kulminationen af denne velfærdsstatstænkning, og idealet om, at staten skulle tage ansvar for borgernes trivsel og tryghed, finder

vi i 1970'ernes kommunalreform og i socialreformen med Bistandsloven fra 1976, som praktisk taget usynliggjorde de frivillige organisationer i lovgivningen (Habermann 1987).

På kultur- og idrætsområdet var perioden præget af voksende offentlig støtte og mere offentlig regulering i form af lovgivning på området (Tipsloven i 1948 og Fritidsloven i 1968). Det var dog fortsat primært de frivillige initiativer, som prægede feltet, og der var modstand mod flere forsøg på stærkere offentlig styring.

Gennem hele perioden voksede den offentlige støtte altså gradvist – og på nogle områder også den offentlige kontrol. Dette betød et tættere samarbejde og i konkrete tilfælde konflikter. En særlig form for samarbejde, som blev almindeligt i denne periode, var driftsaftaler (overenskomster) mellem det offentlige/kommunen og en såkaldt selvejende institution.

### **Efter 1980: ny-liberalisme og civilsamfund**

I tiden efter 1980 steg antallet af frivillige foreninger og organisationer, selvejende institutioner og almennyttige fonde stærkt. Stigningen kunne skyldes, at velfærdsstaten, som udviklede sig til at påtage sig ansvaret for stort set alle opgaver, havde brug for et tiltrængt modspil fra civilsamfundet. Dette – sammenfaldende med et politisk systemskifte i begyndelsen af 1980'erne – betød også, at den politiske interesse for det frivillige *sociale* område øgedes og tvivlen om, at velfærdsstaten kunne klare alle opgaver såvel økonomisk som ideologisk begyndte at melde sig.

Den frivillige sociale sektor fik med ét slag større ideologisk legitimitet og dermed fulgte øget offentlig støtte, men også mere offentlig styring og kontrol. Der kom efterhånden mere lovgivning på området – f.eks. vedtages i 1984 efter en del diskussion en egentlig lovgivning for fondene, som nu skal registreres og opdeles i almennyttige og erhvervsdrivende fonde. Selvejende institutioner (som i øvrigt juridisk opfattes som en fond) overlevede – en omtumlet tilværelse til trods – som institutionsform op gennem hele 1900-tallet. I lov om social service, som trådte i kraft i 1998, fremhævedes de imidlertid igen som samarbejdspartnere.

Siden begyndelsen af 1980'erne blev der etableret forskellige samarbejdsfora og forsøgs- og udviklingsprogrammer på såvel det sociale område som på kultur- og fritidsområdet. Dette tog typisk sigte på at støtte samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Men det medførte i mange tilfælde også en ”instrumentalisering” af foreningerne, som mere og mere blev inddraget i velfærdsproduktionen og forventedes at udfylde en rolle som troværdige partnere (Gundelach 1996).

I 1980'erne skete der som omtalt en ideologisk ”genopdagelse” af det frivillige sociale område, efter at området havde været mørkelagt i årtier. Dette medførte en øget offentlig støtte – både institutionelt og økonomisk. Socialministeriet oprettede således Kontaktudvalg til det frivillige sociale arbejde, som et formelt samarbejdsorgan til området, den statslig projekt- og puljestøtte voksede, forsøgsprojekter blev igangsat og der åbnedes op for inddragelse af såvel frivillige som privatøkonomiske aktører i løsningen af sociale opgaver. Denne udvikling kulminerede med vedtagelsen af lov om social service i 1998, hvor kommuner og amtskommuner i § 115 bliver pålagt at samarbejde med de frivillige organisationer. Formålet var at sikre et bedre samspil mellem den frivillige sociale indsats og de offentlige sociale tilbud



i kommuner og amter, samt at sikre bedre betingelser for den frivillige sociale indsats og gøre den synlig i lokalområdet.

De frivillige sociale organisationer og foreninger var i første omgang smigrede over opmærksomheden og glade over de muligheder, som et tættere samarbejde indebar. På den anden side medførte mere opmærksomhed også flere krav og forventninger, som organisationerne enten ikke var indstillet på at leve op til, eller som de helt enkelt ikke var gearret til at opfylde. Efter i mange år at have påtaget sig den vigtige birolle som kritisk vagthund, stod organisationerne nu overfor et anderledes ansvar som ”ligeværdig” partner.

På kultur-og fritidsområdet skete der tilsvarende en forøgelse af den offentlige støtte efter 1980 – primært gennem øgede tips-og lottomidler til landsorganisationerne. Samtidig igangsattes store forsøgsprogrammer, som skulle udvikle nye ideer og samarbejdsformer, bl.a. 10-punktsprogrammet og ”Skolen som lokalt kulturcenter”. Endvidere skete der en voksende kommunalisering af dele af fritidsrådets aktiviteter (f.eks. i ungdomsklubberne og musikskolerne). Omvendt skete der en ”af-kommunalisering” af aftenskolerne og børne- og ungdomsaktiviteter som idræt, spejderarbejde mv., som med Folkeoplysningslovens vedtagelse i 1990 næsten udelukkende kunne få støtte, hvis det var organiseret i frivilligt regi. Det er karakteristisk for den offentlige støtte på dette område, at det har været forbundet med forholdsvis få og uspecificerede krav, og området har tradition for en stærk autonomi. De seneste år har der dog været tendens til stadig større og mere specificerede krav til, hvad den offentlige støtte skal anvendes til. F.eks. er det blevet præciseret, at idrætsorganisationerne skal afsætte midler til udvikling af breddeidrætten, og idrætten opfattes i stigende grad som et middel til integration og ligestilling i samfundet.

### **Aktuelle udfordringer for den frivillige sektor**

Mange håb og forventninger er i civilsamfundets navn blevet stillet til den frivillige sektor, og det er forventninger, som den kan have svært ved at leve op til. Den skal personificere den personlige frihed, de sociale fællesskaber, kæmpe for menneskerettigheder, være grobund for selvhjælp, ”empowerment” og integration og fungere som skole til demokratiet. Samtidig forventes den at overtage opgaver, som staten ikke magter, men som de frivillige organisationer næppe har kapacitet til, hvis ikke der ansættes professionel ekspertise. En sådan professionalisering og bureaukratisering af den frivillige sektor kan indebære en risiko for, at det frivillige engagement aftager. Dertil kommer, at man som led i den nyliberale tankegang og dyrkelsen af civilsamfundet og dets organisationer ser en tendens til, at man i socialpolitikken har ”genopdaget” de filantropiske værdier om hjælp til selvhjælp og individets moralske ansvar. En sådan tilbagevenden til filantropiens værdier medfører, at forsikringsprincippet, universalismen og troen på forebyggelse, som prægede opbygningen af velfærdsstaten, kommer under voldsom kritik (Villadsen 2004, Habermann 2001).

”Genopdagelsen” af den frivillige sektors værdier og potentialer har også medført en diskussion om kvindernes rolle i civilsamfundet. Forskningen har vist, at kvinder og mænd deltager i det civile samfund i stort set lige høj grad, men på forskellig vis og på delvis forskellige områder. Kvinder opfattes traditionelt som ”bedst til omsorg” og filantropien var et felt, hvor kvinderne forholdsvis frit kunne udfolde sig i det offentlige rum. Det forholder sig stadig sådan, at det især er kvinderne, der påtager sig omsorgsopgaverne – også indenfor det frivillige arbejde. Det har fået kvindeforskningen til

at betragte kvindernes deltagelse i civilsamfundet og i det frivillige arbejde som en slags ”kvindefælde” i form af krav om (endnu mere) omsorg (Habermann 2004).

Endnu et diskussionsfelt er de frivillige organisationers autonomi. De frivillige organisationers selvopfattelse som værende uafhængige interesseforkæmpere og innovative aktører bliver der i højere grad stillet spørgsmålstejn ved, jo mere de anvendes som instrumenter, der udfører opgaver for staten, og jo oftere de ”lokkes” af de faste statslige bevillinger. Der synes at være en større og større diskrepans mellem de forventninger, der stilles til den frivillige sektor og sektorens kapacitet og motivation til at blive forvandlet til offentlig entreprenør. Her ligger fremtidens udfordring for den frivillige sektor.

### **3. Definition og afgræsning af den frivillige sektor i Danmark**

I bogen ”Defining the nonprofit sector – A cross-national analysis”, der bygger på den første internationale komparative undersøgelse af den frivillige sektor i en række lande, diskuterer forfatterne forskellige måder at definere frivillige organisationer (Salamon og Anheier 1997, Part I).

For det første kan man søge at definere sektoren ud fra lovgivningen. I Danmark findes der ikke en lov for frivillige organisationer, men der findes en række love og regler, som tilsammen indkredser disse organisationer. Det omfatter for det første organisationer, som er særligt begunstiget i skattelovgivningen f.eks. organisationer, der er fritaget for skat og moms på indtægter eller organisationer, hvortil økonomisk støtte til er fradragsberettiget og endelig organisationer, hvor frivillige kan modtage et mindre honorar uden at skulle beskattes (op til et bestemt beløb). For det andet stilles der i en række love specifikke krav til organisationsformen om at være demokratisk, selvejende, non-profit mv.

For det andet kan sektoren defineres ud fra graden af afhængighed af offentlig finansiering. Hvis hovedparten af indtægterne kommer fra salg af varer eller service til priser, der dækker omkostningerne ved produktionen deraf, klassificeres organisationen som tilhørende forretnings-sektoren (uafhængigt af organisationens juridiske status). Tilsvarende hvis mere end halvdelen af indtægterne kommer fra den offentlige sektor, defineres organisationen som offentlig. Det sidste er også Finansministeriets kriterium for, hvornår en organisation er ”offentlig”, og derfor skal underlægges offentlig kontrol fra f.eks. Rigsrevisionen. I praksis vil denne definition dog byde på store vanskeligheder med at afgrænse sektoren.

For det tredje kan frivillige organisationer defineres funktionelt ud fra de opgaver og mål, organisationerne har f.eks., at organisationen skal tage sigte på almenvellet, samfundets bedste, offentlige mål og interesser mv. Salamon og Anheier (1997) henviser til definitioner, som afgrænser den frivillige sektor til organisationer, der tager sigte på at fremme marginaliserede eller oversete gruppers frihed og myndiggørelse, eller som definerer sektoren ved organisationer, der bygger på ”gensidighed” eller ”solidaritet” (og som sådan også inkluderer mere specifikke gruppeinteresser).

For det fjerde kan sektoren indkredses ud fra strukturelle og operationelle kendetegn. Det er denne definition, som Hopkins-projektet – og derfor også den danske undersøgelse – følger. På baggrund af

analyserne af den frivillige sektor i de lande, som deltog i den første runde af den internationale komparative undersøgelse, bliver den frivillige sektor (= non-profit sector) defineret ved fem kendetegn:

## **Kendetegn ved – og danske krav til – en frivillig organisation**

### **1) Sektoren består af *organisationer*.**

Dvs. enheden / organisationen skal være en ”institutionaliseret realitet”. Det kan være i form af en juridisk status eller ved at have en organisatorisk permanens med vedvarende aktiviteter, formelle mål, strukturer og procedurer (der f.eks. fremgår af nedskrevne vedtægter), jævnlige møder, en adresse eller et samlings- eller mødested samt en meningsfuld afgrænsning i forhold til omgivelserne. Derfor hører uformelle grupper, ad hoc grupper og midlertidige sammenslutninger og grupper ikke med under definitionen.

I en dansk kontekst vil vi stille følgende krav til formaliseringen og institutionaliseringen:

- Organisationen skal kunne afgrænses forholdsvis entydigt (f.eks. hvem der er medlem og hvilke aktiviteter, den beskæftiger sig med).
- Organisationen skal have et vedvarende sigte, dvs. at midlertidige projekter og aktiviteter samt institutioner oprettet for en nærmere præciseret (kortvarig) periode ikke hører med.
- Organisationen skal have en eksplicit – formaliseret – struktur, som regel i form af skriftlige vedtægter, men det kan også være en uformel, traditionsbestemt, struktur / spilleregler mv.
- Organisationen skal have en entydig ledelse, som fremgår af vedtægter og regler eller oplyses i informationsmateriale om organisationen.
- Organisationen skal have et navn.
- Organisationen skal være ”offentlig”, dvs. kendt i (en afgrænset) offentlighed og i princippet åben for andre end de eksisterende medlemmer. Man skal kunne henvende sig med ønske om at blive medlem, men enhver forening kan selvfølgelig stille krav til et potentielt medlem, og mange foreninger ser sig nødsaget til at begrænset antallet af medlemmer, uden af den grund at falde udenfor definitionen.

### **2) Organisationen skal være *privat / ikke-offentlig (non-governmental / private)*.**

Dvs. at organisationen ikke er en del af eller kontrolleret af den offentlige sektor, og at organisationen er organisatorisk / institutionelt adskilt derfra. Dette kriterium hindrer dog ikke, at organisationen udfører opgaver for den offentlige sektor eller overvejende er finansieret derfra.

I en dansk kontekst skal følgende krav derfor være opfyldt for at organisationen er en del af den frivillige sektor:

- Flertallet af medlemmerne i ledelsen (bestyrelsen) må ikke være kommunale / statslige repræsentanter, og eventuelle offentlige repræsentanter i bestyrelsen må ikke have vetoret i forhold til afgørende beslutninger (formål, aktiviteter, vedtægter, struktur, ophør mv.).
- Organisationen skal suverænt selv kunne bestemme, om organisationen skal ophøre, ændres mv. Det forhindrer dog ikke, at organisationen kan eksistere under vilkår, der betyder, at det reelt er kommunen, der bestemmer, om organisationen kan fortsætte (f.eks. selvejende institutioner der har en driftsaftale med kommunen). Det er heller ikke en hindring for at være

en frivillig organisation, at kommunen stiller en række krav om, hvordan organisationens virksomhed skal varetages, som forudsætning for offentlig støtte til denne virksomhed.

Institutioner og organisationer, der er oprettet ved lov eller aktstykke, er således *ikke* en frivillig organisation, fordi organisationen af samme grund kan nedlægges, hvis kommunalbestyrelsen, den ansvarlige minister eller en anden politisk myndighed ønsker det.

Der er store forskelle på graden og karakteren af selvstændigheden. Her skal der skelnes mellem fire grader af afhængighed / inklusion, hvor det kun er organisationer tilhørende punkt a, der ikke medtages i denne undersøgelse.

- a) Organisationen / institutionen er etableret ved lov som en selvejende / selvstændig institution, de væsentligste regler er fastlagt i lovgivningen, flertallet af bestyrelsesmedlemmerne og / eller formanden er udpeget af ministeren eller anden politisk myndighed, organisationen er underlagt almindelige forvaltningsretslige regler (offentlighedslov, revisionslov mv.), og organisationen kan opløses ved lov. Eksempler på denne organisationstype er Danmarks Tekniske Universitet, Center for frivilligt socialt arbejde og Team Danmark.
- b) Organisationen / institutionen er etableret på et privat / frivilligt initiativ (enkeltpersoner eller organisationer), men forudsætter reelt en anerkendelse af en offentlig myndighed i henhold til lovgivning, dvs. der skal gives en tilladelse for at oprette en ny organisation indenfor det pågældende samfundsområde for at kunne opnå offentlig støtte. Eksempler herpå er almene boligorganisationer, A-kasser og en række sociale selvejende institutioner.
- c) Organisationen / institutionen er etableret på et privat / frivilligt grundlag under forudsætning af, at organisationen opfylder en række specifikke krav i henhold til lovgivning. Organisationen har altså krav på anerkendelse og offentlig støtte, såfremt organisationen lever op til de specificerede krav. Det gælder for private / frie grundskoler, ungdoms- og efterskoler, højskoler og oplysningsforbund / aftenskoler.
- d) Organisationen / institutionen, der er etableret på et privat / frivilligt grundlag, kan få offentlig støtte, hvis den opfylder en række krav fra stat eller kommune i henhold til lovgivning. Kravene er dog forholdsvis små og upræcise. Dette gælder bl.a. for idrætsforeninger, spejderkorps og andre fritids- og kulturforeninger, der modtager støtte i henhold til Folkeoplysningsloven.

### **3) Organisationen skal arbejde *non-profit (not-for-profit)*.**

Dvs. at det ikke er organisationens primære formål at generere profit, hverken direkte eller indirekte, og organisationen er ikke primært styret af kommercielle mål og hensyn. Enhver form for overskud, der akkumuleres, *skal* bruges til organisationens formål, og må ikke fordeles mellem organisationens ejere, medlemmer eller ledelse.

I en dansk kontekst betyder dette, at følgende krav skal være opfyldt, for at organisationen er en del af den frivillige sektor:

- Et overskud eller en økonomisk gevinst i organisationen må ikke fordeles mellem ejerne eller medlemmerne (f.eks. som fordeling af overskud til andelshavere i kooperativer eller økonomisk gevinst til medlemmerne af en andelsboligforening ved salg af andelslejlighed). Et overskud skal altid føres tilbage i organisationen for at fremme organisationens formål. Tilsvarende må en organisations aktiver ikke fordeles mellem dens medlemmer, hvis den ophører.

- Organisationen må imidlertid gerne have kommercielle aktiviteter, og den må gerne have som formål at tjene penge, hvis overskuddet går til almennyttige formål, til en anden almennyttig forening (f.eks. støtteforeninger) ol. Og organisationen må også gerne have som formål at fremme økonomiske interesser for dens medlemmer (f.eks. fagforeninger, brancheforeninger, grundejerforeninger, aktieforeninger mv.).

#### **4) Organisationen skal være *selv-bestemmende (self-governing)*.**

Dvs. at organisationen selv bestemmer over egne anliggender, og ikke er kontrolleret af andre organisationer.

Denne del af definitionen er delvis sammenfaldende med punkt 2, men vedrører f.eks. også en virksomheds eller en landsorganisations eventuelle kontrol af en forening eller institution. Selvom ingen organisationer er helt uafhængige af andre, så skal organisationen selv kontrollere ledelse og aktiviteter. Det hindrer selvfølgelig ikke, at f.eks. landsorganisationer og andre organisationer kan stille krav til organisationen, men den skal i princippet selv bestemme, om den vil være medlem af landsorganisationen, hvilke aktiviteter den vil beskæftige sig med, hvem der skal være i bestyrelsen, hvordan vedtægterne skal se ud osv. Det selv-bestemmende princip vedrører imidlertid ikke den måde, organisationen blev dannet, graden af offentlig regulering af aktiviteter eller eksterne dominerende indtægtskilder.

I forhold til dette princip er der mange organisationer og institutioner, som vi i denne undersøgelse interesserer os for, der befinder sig i en grå zone. Det gælder f.eks. de selvejende institutioner, der i vid udstrækning må følge bestemte lovbestemte eller kommunalt bestemte regler for driften. Og der findes mange lokale afdelinger af landsorganisationer, som i realiteten kan nedlægges af landsorganisationen.

#### **5) Deltagelse i organisationen skal være *frivillig (non-compulsory)*.**

Dvs. at medlemskab / deltagelse og bidrag i form af penge og arbejde er frivilligt, og at der også udføres frivilligt, ulønnet arbejde i organisationen. Det hindrer dog ikke, at frivillige organisationer kan varetage opgaver, som gør deltagelse i dem nødvendige for at udøve en profession, men så længe medlemskab ikke er en betingelse for medborgerskab, kan organisationen fortsat betragtes som frivillig. Organisationer, hvor medlemskab, deltagelse og støtte er bestemt af lovgivning eller bestemt af fødslen, tilhører ikke den frivillige sektor. I ”Defining the nonprofit sector” skriver Salamon og Anheier endvidere, at organisationen skal have frivillige indsatser i et rimeligt omfang, hvad enten det drejer sig om organisationens aktiviteter og/eller styrelse. Det er altså tilstrækkeligt, at der findes en frivillig bestyrelse, for at organisationen kan kaldes ”frivillig” (Salamon og Anheier 1997: 34).

I en dansk kontekst skal følgende krav derfor være opfyldt, for at organisationen er en del af den frivillige sektor:

- Medlemskab, deltagelse eller økonomisk støtte skal være frivilligt for den enkelte (eller dennes væge). Det sidste gælder dog ikke betaling af kontingent, såfremt man frivilligt melder sig ind i en forening eller frivilligt vælger en selvejende institution som daginstitution. Det er dog ikke alle foreninger, der opfylder dette krav. F.eks. betyder eksklusivaftaler, at man på nogle arbejdspladser skal være medlem af en bestemt fagforening for at være ansat, og mange steder er det et krav, at man skal være medlem af grundejerforeningen eller boligforeningen, hvis man

bor i det pågældende boligområde. Men så længe medlemskab ikke er en betingelse for medborgerskab, kan organisationen fortsat betragtes som frivillig.

- Mindst halvdelen af bestyrelsen / ledelsen skal være frivillige.
- Der skal være et element af frivilligt arbejde i organisationen enten i de aktiviteter, som organisationen står for, eller i ledelsen / bestyrelsen. En rent professionaliseret organisation falder således udenfor. Dette er dog et ”gråt” område. For eksempel i fagforeningerne, hvor tillidsmanden har ret til at bruge sin arbejdstid på fagligt arbejde, dvs. i princippet får løn for det faglige arbejde.

## 4. De vigtigste organisationsformer i den frivillige sektor

I en dansk kontekst inkluderer definitionen af den frivillige sektor især tre forskellige organisationsformer – *foreningen*, *den selvejende institution* og *den almennyttige fond* – hvoraf de to sidste hører under samme lovgivning. Dertil kommer flere organisationstyper, der ligger i en grå zone mellem den frivillige sektor og den offentlige sektor eller mellem den frivillige sektor og den kommercielle sektor. Det drejer sig bl.a. om kooperativerne. Disse vil blive diskuteret senere.

### Foreningen

En forening opfattes normalt som en sammenslutning af mennesker (eller andre foreninger og sammenslutninger) med et fælles mål eller en fælles interesse, som er organiseret og ledet efter almindelige demokratiske regler og procedurer. Organisationsformen opstod i begyndelsen af 1800-tallet og adskilte sig fra før-moderne sammenslutninger ved at være formaliseret (typisk med nedskrevne regler), ved at være et afgrænset interessefællesskab, ved at medlemskabet er frivilligt og i princippet åben for alle, og ved at have en demokratisk beslutningsstruktur (Balle-Petersen 1976; Clemmensen 1987). Det er da også karakteristika, som fremhæves i de sociologiske definitioner af organisationsformen, der dog lægger mere vægt på det særlige ved denne organisationsform i sammenligning med kommercielle virksomheder og offentlige institutioner. Både Heinemann og Horch definerer foreninger ved fem karakteristika: 1) Frivilligt medlemskab, 2) demokratisk beslutningsstruktur, 3) uafhængighed af det offentlige, 4) frivilligt og ulønnet arbejde og 5) interesseforpligtelse overfor medlemmerne. Med det sidste punkt menes, at foreninger til forskel fra offentlige institutioner og private virksomheder er kendetegnet ved en stor overensstemmelse mellem foreningens mål og deltageres motivation og interesser (Horch 1982; Heinemann 1986).

Foreningen som organisatorisk princip for organiseringen af fælles interesser og mål vandt som tidligere nævnt mere og mere indpas i løbet af 1800-tallet i takt med de strukturelle ændringer i samfundet, der førte til dannelsen af nye klasser. Modsætningerne mellem de nye klasser kunne ikke indpasses i den traditionelle organisationsstruktur, og foreningerne udfyldte det organisatoriske tomrum, som skiftet fra det traditionelle feudale stændersamfund til det moderne kapitalistiske klassesamfund efterlod. Den samfundsmæssige differentiering skabte behov for nye fællesskaber, og den samfundsmæssige forandring skabte nye organisationsidealer. Foreningerne opstod som sammenslutningsform, samtidig med at de feudale institutioner i by og på land blev nedbrudt (Clemmensen 1987).

Foreningerne blev samtidig i det små og nære en realisering af demokratiets principper og idealer. I overgangsfasen fra det traditionelle samfund til det moderne samfund opstod nye problemer for

individerne, og det førte til dannelsen af nye sociale grupperinger, klasser eller kategorier. I disse grupper opstod der nye værdier, som tilsammen dannede en sammenhængende struktur/kultur, der blev grundlaget for en social utopi om, hvorledes verden bør indrettes. Det gjaldt også de organisatoriske strukturer i de sociale bevægelser (Gundelach 1988). Derved blev foreningerne den altdominerende organisationsform for de store samfundsændringer gennem mere end hundrede år.

Det er en grundlovssikret ret at danne foreninger. I § 78 i Danmarks Riges Grundlov fremgår det, at *"borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed"*, og *"ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning"*. I Foreningsfrihedsloven er det endvidere fastlagt, at en arbejdsgiver ikke må afskedige en lønmodtager, fordi denne er medlem af en bestemt forening, eller fordi denne ikke er medlem af en bestemt forening (Lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990). Men der findes ingen egentlig lov om foreninger i Danmark, dvs. en lov som stiller specifikke krav til, hvordan en forening skal se ud for at være lovlig, for at kunne modtage offentlige tilskud mv.

Definitionen deraf er derfor overladt til den specifikke lovgivning, der tager sigte på foreninger. Det gælder f.eks. Folkeoplysningsloven, som indeholder reglerne for "offentlige tilskud mv. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag". For at modtage støtte skal den folkeoplysende virksomhed være etableret af en forening, og kravene til denne er bl.a., at den har en bestyrelse, der er valgt af medlemmerne eller medlemsorganisationerne, at den har et formuleret formål med foreningsdannelsen, og at den har en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig (LOV nr. 480 af 31/05/2000). I fondsloven er der endvidere en bestemmelse for "arbejdsgiverforeninger, fagforeninger og andre faglige sammenslutninger, der har til hovedformål at varetage de økonomiske interesser for den erhvervsgruppe, som medlemmerne hører til og foreninger, hvis midler hovedsageligt består af bidrag fra de nævnte foreninger", hvoraf det fremgår, at der for sådanne foreninger skal oprettes en vedtægt med angivelse af foreningens navn, tilhørssted, formål, hvordan ledelsen udpeges mv., der skal indsendes til skattemyndighederne i den kommune, hvor foreningen hører til (lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992).

## Selvejende institutioner

Betegnelserne "fond", "selvejende institution", "stiftelse" og "legat" har terminologisk været anvendt sideløbende, og disse institutioner er i den gældende lovgivning samlet under fællesbetegnelsen "Fond". "Lov om Fonde og visse Foreninger" fra 1984 gælder således også for selvejende institutioner. Der kan dog være tvivl om, hvorvidt selvejende institutioner, som er underlagt "tilstrækkeligt og fyldestgørende" tilsyn fra det offentlige, som vilkår for deres oprettelse hører under fondslovgivningen (Juul Madsen 2005; Bang Nielsen 2005).

Begrebet "selvejende institution" er en dansk egenart og kendes ikke i andre lande. De mange bestræbelser på at etablere de såkaldte "selvejende institutioner" i Danmark har givet anledning til mange teoretiske og praktiske overvejelser om privatretlige og offentligretlige spørgsmål.

Selvom der retsligt ikke drages nogen relevant sondring mellem fonde og selvejende institutioner, er det klart, at en lang række selvejende institutioner, navnlig indenfor det sociale område (f.eks. børnehaver og plejehjem) og undervisningssektoren (f.eks. skoler), driver en virksomhed, der ofte adskiller sig betydeligt fra den virksomhed, som udøves af "typiske" almennyttige fonde. De opgaver, de selvejende

institutioner løser, i hvert fald på det sociale område og undervisningsområdet, kan i princippet også løses af det offentlige eller af private virksomheder. Men det offentlige er lovmæssigt ansvarlig over for borgerne for, at disse opgaver løses, og de forskellige interesser politikere kan have i opgaveløsningen, kommer tydeligt frem, når der skal vælges ”producent”: Meget kortfattet kan det siges, at det offentliges interesser og krav er kvalitet og økonomisk holdbarhed, de private firmaer fremhæver pris og målbarhed, og de selvejende institutioner vægter værdier og frihed.

Den selvejende institution er ikke et organiseret samvirke som en forening. Den ejer så at sige sig selv, og der er ikke ”nogen anden” end ”formålet” som er berettiget til et evt. overskud ved institutions ophør (Hasselbalch 1992). Set med amters og kommuners øjne opfattes de selvejende institutioner ikke som ”frivillige”, fordi de helt overvejende er offentligt finansieret, og som regel benytter sig af forholdsvis få frivillige medarbejdere. Dertil kommer, at der nu også i kommunale daginstitutioner og skoler er oprettet forældrebestyrelser, hvilket i praksis kan gøre det vanskeligt at skelne mellem kommunale og selvejende institutioner. Ofte er ikke engang personalet opmærksom på, hvilken formel, juridisk status, deres arbejdsplads har (Habermann 1993).

I et notat om *Selvejende institutioner på det sociale område: aktuelle problemstillinger* (Hansen og Henriksen 2001) gives en karakteristik af de selvejende institutioner og deres særlige placering mellem det offentlige og det private. Forfatterne anlægger et objektivt og et subjektivt perspektiv på sagen. Objektivt set er en selvejende institution en selvstændig økonomisk enhed med egen bestyrelse, der løser formålsbestemte opgaver – primært for det offentlige. Subjektivt set bygger de selvejende institutioner på en værdiorientering – forskellig fra institution til institution – og det er denne værdibase, som (ideelt set) tegner institutionens ansigt udadtil.

Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde gennemførte i 1986 en undersøgelse af udviklingen af de selvejende institutioner på det sociale område (Parsby 1986). Baggrunden var den paradoksale situation, at der eksisterede en myte om en tiltagende privatisering af institutionsområdet samtidig med, at der fandtes en udtalt bekymring for, at de selvejende institutioner skulle forsvinde til fordel for de kommunale ”serviceproducenter”. Undersøgelsen viste udviklingen i perioden 1980-86, og konklusionen var tydelig: På landsplan var der i den undersøgte periode en nedgang på 6 pct. i de selvejende institutioners andel af institutionspladserne. Der blev desuden nedlagt selvejende pladser samtidig med, at der blev oprettet nye offentlige. Rapporten nævner flere grunde til denne nedgang. For det første, at der kan ligge politiske holdninger til grund. For det andet, at det er administrativt besværligt (for kommunerne) at planlægge, styre og kontrollere ikke-offentlige samarbejdspartnere. For det tredje, at der ikke er overensstemmelse mellem pris og kvalitet. Og endelig for det fjerde, at de selvejende institutioner har ”tabt gejsten” i forhold til at holde den værdimæssige fane højt – måske på grund af stigende krav fra kommunens side.

Det ser dog ud til, at den selvejende institutionsform igen er ved at vinde indpas, fordi en gråzone mellem det offentlige og det private kan være nyttig, når forskellige opgaver skal placeres. Der findes ikke oplysninger om det *totale* antal selvejende institutioner. En optegnelse fra Rigsrevisionen i 1980’erne viste, at man regnede med lidt under 4000 selvejende institutioner i Danmark (Christensen 1988). Danmarks Statistik oplyser i september 2004, at der findes 2535 selvejende institutioner på det sociale og uddannelsesmæssige område – dvs. indenfor daginstitutioner og døgninstitutioner for børn



og voksne, frie og private grundskoler samt frie kostskoler. Dertil kommer en lang række idrætshaller og -anlæg, forsamlingshuse, kulturhuse, museer mv.

## Fonde

En fond kan defineres som en formue, der er henlagt (udskilt) under en selvstændig bestyrelse til varetagelse af bestemte formål.(Lyng Andersen 1998: 119). Fondsbegrebet er dog ikke defineret i lovgivningen. Der henvises til, at begrebet er så indarbejdet, så der ikke er behov for en lovmæssig normering af alle de elementer, der indgår i en definition. På grundlag af ”praksis og sædvane” opstilles følgende karakteristika for en fond:

- En formue som skal være adskilt fra stifterens formue.
- Rådighed tilkommer en selvstændig ledelse (bestyrelse).
- Fonden anses for at være et selvstændigt retssubjekt.
- Fonden (og ikke f.eks. stifterens arvinger) har ejendomsretten.

Derudover skal en fond leve op til kriterier, der også gælder for frivillige organisationer, om formål, vedtægter, ledelse og ”varighed”. At fondens virksomhed skal have en vis varighed betyder, at fondens formue skal uddeles ”løbende” til det opstillede formål. Begrebet ”den døde hånd” (mort main) har været kendt i århundreder. Det henviser til en afstandtagen fra, at en virksomheds aktiver sættes uden for den almindelige omsætning (her tænkes især på erhvervsdrivende fonde), og interessen har bl.a. koncentreret sig om fast ejendom. Sagens kerne er, at der er politisk interesse i, at økonomiske aktiver kommer i ”omløb”. Lyng Andersen (1998: 189) mener, at ”den døde hånd” ikke helt kan undgås, idet man i så fald enten måtte forbyde de selvejende institutioner, eller legalt begrænse deres levetid. Fondens midler er jo i princippet urørlige, og selvom lovgivningen kræver, at fondens midler i rimeligt omfang uddeles i henhold til formålet, kan man ikke undgå en vis ”ophobning”. Det er samfundets pris for at acceptere fondsdannelserne.

Fonde – eller stiftelser – har været kendt praksis i Danmark i århundreder. I de første beskrivelser af disse stiftelser blev der lagt vægt på ”stifterviljen”. Når borgeren oplevede en mild og retfærdig regering og begyndte at elske sit fædreland og skønne på den beskyttelse og sikkerhed, han nød godt af, så fik han lyst til at give tilbage. Hans velgerning rakte frem mod efterslægten, og han skabte sig selv et minde. Det er altså stifterens vilje og ”naturlige lyst” til at virke til gavn for samtiden og eftertiden, der lægges vægt på. Og stifterens vilje, som den udtrykkes i fundatsen, anses stadig for at være fondens ”grundlov”. Her kan stiftelsernes oprindelse og formål komme i modsætning til det offentlige, som det udtrykkes i Oppermanns bog om stiftelser fra 1860:

*..”Staten og kommunen ere institutioner, som med Nødvendighed danne sig efterhånden, som Samfundslivet udvikler sig. ... Stiftelserne ere, hvad Ordet også antyder, ikke grundet i en (samfundsmæssig) Nødvendighed, de ere i Reglen udsprungne fra en Villiesbeslutning hos Private og virke i Reglen for Formaal, der ikke umiddelbart fremmes af det Offentlige ... (her citeret fra Lyng Andersen 1998:109)*

Fonde og stiftelser blomstrede op i slutningen af 1800-tallet som en del af den national-demokratiske bevægelse. Nederlaget til tyskerne i 1864 sved hårdt, og mottoet ”hvad udad tabes skal indad vindes” motiverede til en styrkelse af fædrelandet og danskheden. Et typisk eksempel er brygger Jacobsens gave til det danske folk: Det national-historiske Museum på Frederiksborg Slot (Habermann 2004).

Udover stifterens filantropiske tilbøjeligheder og fædrelandskærlighed kan der være mange andre motiver til at oprette en fond. For eksempel et ønske om at undgå splid i familien, at omgå skatteregler, at tilbagebetale sin gæld til samfundet eller at sætte sig et minde. Men det var først omkring midten af det 20. århundrede, at fondsformen blev det instrument, vi kender i dag – det var dengang, at stiftelserne blev til fonde. Lynge Andersen (2002) noterer sig en markant forskel i tonearten i den ret beskedne litteratur om stiftelser og fonde. Fra de ældre forfatters ærbødighed og respekt for stifternes filantropiske tilbøjeligheder til den nyere litteraturs nytteorientering, som i højere grad drejer sig om, hvad en fond kan bruges til.

Man skønner, at der i Danmark findes omkring 12.000 – 14.000 almennyttige fonde. Men efter nedlæggelsen af fondsregisteret i 1991 er det i praksis ikke muligt at skaffe pålidelige statistiske oplysninger om fondenes antal mv., således som det var muligt, da fondsregisterloven blev indført i 1984. I KRAKs fonds- og legatvejviser (2002-2003) er der registreret 8.300 fonde, hvorimod der i 1988 var registreret omkring 10.000. Nedgangen kan ganske enkelt skyldes, at det ikke længere er lovpligtigt at registrere sig, og mange fonde ofte med sociale formål er så små og så lokale, at de ikke finder det umagen værd at lade sig registrere. Kun få af disse fonde er almindeligt kendte i offentligheden, og de fleste fonde har en meget beskedne formue. Faktisk forholder det sig sådan, at mindre end 100 af fondene disponerer over halvdelen af den samlede fondskapital, som estimeres at være mindst 200 milliarder kroner (Lynge Andersen 1998).

Sociale forhold er et meget ”populært” formål for fondene – i 2002 havde knapt 40 % af alle registrerede fonde et ”socialt” formål. Dette kan sikkert relateres til den filantropiske bevægelse, som vi kender den fra slutningen af 1800-tallet. Andelen af (registrerede) fonde, som uddeler midler til uddannelses- og forskningsformål, er i stigning – i 1988 udgjorde de 24 % og i 2002 40 %. Andre overordnede formål er kultur og sport, som i 2002 udgjorde 8 %, religion 2 % og virksomhedsformål (til gavn for ansatte) 7 % (Habermann 2004).

De almennyttige fonde og de private selvejende institutioner falder ind under definitionen for en frivillig, non-profit, organisation, som denne undersøgelse bygger på. De er oprettet på privatretligt grundlag, og de drives ikke med profit for øje. De har en selvstændig bestyrelse, og de kan selv træffe beslutning om ophør. Historisk set har de hjemme i rækken af de private selskabers stiftelser, som påtog sig løsningen af opgaver, der i dag kan betragtes som offentlige (det offentliges ansvar). Baggrunden var enten filantropiske hensyn eller varetagelse af fælles interesser.

## 5. Organisationsformer i den grå zone

Det store flertal af foreninger, frivillige organisationer, selvejende institutioner og fonde kan entydigt indplaceres under den frivillige sektor, som sektoren er defineret ovenfor i den strukturelle, operationelle definition. Der findes imidlertid en række organisationsformer, som ligger på grænsen mellem den frivillige og den offentlige sektor eller mellem den frivillige og den kommercielle sektor.

Vi vil nedenfor diskutere disse organisationers tilhørsforhold til den frivillige sektor – og hvorfor de medtages/ikke-medtages i Frivillighedsundersøgelsen – ved at sammenholde dem med definitionens fem kriterier: 1. at være en organisation, dvs. en institutionaliseret realitet, 2. at være privat/ikke-

offentlig, 3. at være ikke-kommerciel (non-profit), 4. at være selvbestemmende og 5. at være frivillig. Det drejer sig om følgende organisationsformer:

- Frie og private grundskoler
- De frie kostskoler
- Kooperativer
- Folkekirken
- Almene boligorganisationer
- Andelsboligforeninger
- A-kasser
- Hjemmeværnet
- Offentlige fonde og selvejende institutioner
- Selvhjælpsgrupper

### **Frie og private grundskoler**

De frie og private skoler omfatter de frie og private grundskoler (undertiden kombineret med et privat gymnasium), efterskoler og højskoler. Fælles for disse skoler er, at de hverken er kommunale eller statslige, og de har heller ikke et kommercielt sigte. Alle tre skoleformer er imidlertid reguleret af lovgivning, og siden 1899 har skolerne fået statsstøtte. Vi vil her først se på de frie og private grundskoler og i næste afsnit se på de frie kostskoler, som ikke hører under samme lovgivning. En grundlæggende forudsætning for de frie og private skoler er, at der i henhold til grundloven ikke er skolepligt, men undervisningspligt, dvs. at forældrene er forpligtet til, at børnene undervises. En bestemmelse, der blev indført i Grundloven i 1855. Det kan i princippet ske ved hjemmeundervisning, men for næsten alle betyder fravalget af den kommunale skole, at børnene sendes i en privat skole.

I 1852 grundlagde skolemanden Christen Kold den første såkaldt frie børneskole i Dalby på Fyn, stærkt inspireret af Grundtvigs skole- og uddannelsesideer. I dag er de frie og private grundskoler meget forskellige både hvad størrelse og idégrundlag angår. De grundtvigske friskoler udgør den største del, men der findes også såvel venstreorienterede som borgerlige lille-skoler, der er skoler for forskellige religiøse retninger, og de seneste to årtier er der kommet en del skoler, som er oprettet af indvandrere. Endelig er der oprettet mange private grundskoler, fordi kommunerne har nedlagt lokale skoler.

Når de såkaldte frie skoler skal beskrive sig selv, er det i mindre grad den private, ikke-offentlige side af deres skole, de fremhæver. Det er i højere grad, at de er frie: Frie til at bestemme, hvilke værdier skolens undervisning skal baseres på, frie til at bestemme de pædagogiske principper og undervisningsmetoder, frie til i stor grad selv at bestemme hvordan skolepenge (fra forældrene) og statsstøtten skal anvendes, frie til selv at bestemme, hvem der skal ansættes (f.eks. uden statslige krav til en bestemt uddannelse) samt frie til selv at bestemme, hvilke elever de vil optage og evt. bortvise (Balle og Balle-Petersen 1996).

En opgørelse fra 1999 viser, at der på dette tidspunkt var 437 frie grundskoler i Danmark. Det er karakteristisk for privatskolesektoren, at den består af mange små skoler. Halvdelen af eleverne er fordelt på ca. 80 pct. af skolerne (Undervisningsministeriets hjemmeside).

Næsten alle de frie grundskoler er organiseret i Dansk Friskoleforening, som er en fællesforening for grundtvigske friskoler, og Frie Grundskolers Fællesråd, der er fællesorganisation for seks foreninger for friskoler (Danmarks Privatskoleforening, Sammenslutningen af Frie Skoler – Lilleskolernes sammenslutning, Foreningen af kristne friskoler, Foreningen af Katolske Skoler i Danmark, Private Gymnasier og Studenterkurser og Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig).

Opfylder disse skoler de fem kriterier for at være en frivillig organisation, som Hopkins-projektet benytter?

1. En fri eller privat grundskole er en "*institutionaliseret realitet*". Der er tale om en selvstændig juridisk enhed med et vedvarende sigte, den kan entydigt afgrænses i forhold til omgivelserne, den har tydelige mål, den har formelle strukturer og procedurer, den har en entydig ledelse, og den er i princippet åben for alle, der tilslutter sig skolens formål.
2. Formelt er der ingen tvivl om, at skolerne er *private / ikke-offentlige*, dvs. at de ikke er en del af den offentlige sektor. Hovedparten af skolens udgifter – ca. 85 pct. – dækkes dog af et statstilskud, og derfor er skolerne også underlagt en række deltaljerede regler og bestemmelser som forudsætning for at modtage offentlige tilskud. Staten yder et generelt driftstilskud, et bygningstilskud, tilskud til tilhørende skolefritidsordninger samt tilskud til særlige udgifter ud fra antal årselever ved skolerne. Kommunen kan endvidere yde tilskud til bl.a. skolefritidsordninger og specialundervisning. Den mindste størrelse for at være tilskudsberettiget er normalt 28 elever i alt på 1. – 7. klassetrin, men for nyoprettede skoler er kravet dog 12 elever det første år og 20 elever det næste år. I skoleåret 1998/99 var der i alt 10 frie grundskoler, der havde under 28 elever.

Det er endvidere et krav, at skolerne skal være selvejende institutioner, og reglerne for styrelse og økonomi skal godkendes af undervisningsministeren. Endelig fremgår det af loven, at skolen skal være uafhængig, og den overordnede ledelse skal varetages af en bestyrelse, der er ansvarlig for skolens drift over for undervisningsministeren. Alle kan oprette en såkaldt fri grundskole ved at anmelde skolen til Undervisningsministeriet og kommunalbestyrelsen et halvt år inden skolestart. Et tilskud i henhold til loven forudsætter imidlertid, at skolen opfylder en række krav (se nedenfor).

3. De frie, private skoler er *non-profit* organisationer, dvs. at det ikke er skolernes formål at generere profit, hverken direkte eller indirekte. Loven præciserer således, at midlerne til skolen kun må komme skolen til gode. Personer, der kan have økonomiske interesser i skolen (f.eks. ved at udleje bygninger eller være i bestyrelsen for en fond, der ejer bygningerne), må ikke være medlem af bestyrelsen. Regler som også gælder for foreninger, der modtager kommunal støtte i henhold til Folkeoplysningsloven.
4. De frie skoler er i princippet *selv-bestemmende*, idet organisationen selv bestemmer over egne anliggender. Staten kan ikke lukke skolerne, men de kan fratages statstilskuddet. Skolen kan således fungere uden offentlige tilskud, men så falder skolen ikke ind under denne lovgivning, og så er det kommunens pligt at holde opsyn med, at undervisningspligten overholdes. For at blive godkendt og opnå offentlig økonomisk støtte skal skolen efterleve en række krav, der svarer til de krav, der stilles til de kommunale skoler. I § 1 i lov om frie grundskoler står der, at "*friskoler og private grundskoler (frie*

*grundskoler) giver undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne skal forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre. Skolerne kan tillige omfatte 1-årig undervisning på 10. klassetrin og 1-årige børnehaveklasser”.*

Der er mange relativt præcise og tydelige krav, f.eks. at ”undervisningen på 8. og 9. klassetrin kan forberede til folkeskolens afgangsprøve”, ”undervisningssproget i en fri grundskole er dansk”, skolen skal give specialundervisning, supplerende undervisning mv., skolen skal normalt omfatte 200 skoledage, lederen skal beherske dansk i skrift og tale, et eventuelt overskud skal anbringes efter bestemt forsvarlige forskrifter, løn- og ansættelsesvilkår skal følge de af finansministeren aftalte eller fastsatte bestemmelser osv. Skolerne er underlagt et offentligt tilsyn, som først og fremmest skal sikre, at skolen giver en undervisning, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, men det er i princippet forældrene til børnene i skolen (Forældrekrædsen), der bestemmer, hvordan tilsynet skal udøves. Enten ved at vælge en eller flere personer – der hverken tilhører forældrekrædsen, bestyrelsen eller er ansat på skolen – til opgaven eller overlade det til kommunen. På baggrund af den tilsynsførendes rapport kan undervisningsministeren beslutte, at skolen ikke længere er en fri grundskole med ret til offentlige tilskud.

5. Deltagelse i en fri, privat skole er *frivilligt*. Alle børn har mulighed for at gå i en kommunal folkeskole, og derfor er det helt frivilligt, hvis forældrene foretrækker, at barnet skal gå i en fri skole. Undervisning og administration varetages af lønnet personale, men medlemmerne af bestyrelsen får som regel ingen betaling for bestyrelsesarbejdet, og i tilknytning til skolen er der ofte et betydeligt frivilligt arbejde fra forældrekrædsen.

Formelt opfylder de frie, private skoler således kriterierne for at tilhøre den frivillige sektor, selvom de er underlagt en betydelig offentlig styring og kontrol. Derfor medtages disse skoler i Frivillighedsundersøgelsen.

### **Frie kostskoler**

Frie kostskoler er en fælles betegnelse for folkehøjskoler, ungdomshøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejds-skoler. Selvom skoleformen også findes i andre lande, så er Danmark givetvis det land, hvor der er forholdsvis flest borgere, der har gået på en sådan skole.

En folkehøjskole kan defineres som en eksamensfri kostskole for elever, der er 17½ år eller ældre, og hvor undervisningen ikke er formelt kompetencegivende. Ofte nævnes folkehøjskolen som en institution, der i særlig grad kendetegner Danmark. I bogen ”Har du været på højskole?” skriver den indiske antropolog G. Prakash Reddy, at danskernes har tre religioner: kristendommen, velfærdssystemet og højskolebevægelsen (Reddy 1997). Den første højskole i Danmark blev oprettet i 1844, da Rødning Højskole så dagens lys. Siden da er det gået op og ned for højskolerne. I begyndelsen af 1900-tallet blev antallet af folkehøjskoler opgjort til 74. I 1940 var tallet reduceret til 54, men derefter steg antallet støt indtil midten af 1990’erne, da der fandtes 105 højskoler. De næste ti år faldt antallet af skoler imidlertid igen til 83 i 2003, og i samme periode faldt antallet af årselever med 30 pct. (Højskoleudvalget 2004). Højskolerne er organiseret i Foreningen af Folkehøjskoler i Danmark.

De frie kostskoler er inspireret af Grundtvigs tanker fra begyndelsen af 1830'erne om en ny skoleform, hvor unge kunne oplyses for at opnå de nødvendige kvalifikationer til at kunne deltage de rådgivende stænderforsamlinger, og Christen Kolds realisering af disse tanker i praksis. I dag bekender en stor del af skolerne sig fortsat til dette idégrundlag – også selvom praksis ofte ligger langt fra disse skoleideer. Men de frie kostskoler er også en praksis for en skoleform, som har institutionaliseret sig i form af en række dogmer, normer og politisk fastlagte regler for de frie kostskoler.

Den bærende idé for højskolen og de andre frie kostskoleformer, som senere opstod, var – foruden kostskoleformen – dannelse og oplysning frem for formel uddannelse i fag og færdigheder (bestemt af staten). Derfor har begreber som almindannelse, folkelig oplysning, livsoplysning og demokratisk dannelse været helt centrale for disse skoler, mens eksamen har været bandlyst og et begreb som kompetence er ugle set i mange højskolekredse. I de frie kostskolers egen selvforståelse er skolerne en del af det civile samfund eller den frivillige sektor, som det udtrykkes i en rapport om højskolernes fremtid fra 1999: ”Folkeoplysningen er en del af denne frivillige sektor, som er fri af statslig styring og samtidig modtager større eller mindre tilskud fra det offentlige. Denne måde at organisere sig på – mellem staten og de frie markeds kræfter – kaldes ofte civilsamfundet og karakteriseres ved solidaritet, gensidighed og ønsket om opretholdelsen af forpligtende fællesskaber, hvor samtalen er i centrum” (Højskoleudvalget 1999: 24).

I mange år havde højskolerne en helt unik status i det politiske liv og i den statslige forvaltning. For det første var der stor politisk konsensus om den statslige støtte, der byggede på en indforståethed om, hvad en højskole er, og hvorfor disse skulle have støtte fra staten. Indtil 1942 var der ikke et lovbestemt formål knyttet til statsstøtten (Højskoleudvalget 2004: 23). Man behøvede ikke at definere, hvad en højskole var, og hvorfor de skulle støttes. For det andet var den øverste embedsmand i staten i mange år en person fra højskolerne med indsigt i og følelse for de frie kostskolers idégrundlag (Breinholt og Vogel 1984).

Den første egentlige efterskole blev oprettet 1879 som en afdeling af Galtrup Højskole, da forstanderen begyndte at optage 12 – 18 årige drenge på sin skole (Thøgersen 2004; Andersen og Nielsen 2003). Efterskolerne er i dag et tilbud til alle unge mellem 14-18 år. En grundlæggende forudsætning for disse skoler er Grundlovens bestemmelse om, at alle børn har krav på undervisning, dvs. at der er undervisningspligt men ikke skolepligt (§ 76). Derfor kan alle forældre i princippet danne deres egen skole sammen med andre interesserede.

Mens højskolernes gjorde sig fri af den erhvervsfaglige og studieforberedende del af skolerne, og i begyndelsen af 1970'erne valgte ikke at integrere hf og hf-enkeltfag på højskolerne, gik efterskolerne den anden vej. I 1967 besluttede skolerne – efter en meget følelsesladet diskussion – at efterskolerne kunne afholde prøver. Det fik for alvor betydning, da undervisningspligten i 1972 blev udvidet fra 7 til 9 år, og realeksamen i 1978 blev afløst af folkeskolens afsluttende prøver (Højskoleudvalget 2004: 16; Thøgersen 2004: 16). En konsekvens af dette var imidlertid, at skolerne nu var forpligtet til at undervise i fagene dansk, matematik og engelsk i et omfang og på et niveau, der svarer til undervisningen i folkeskolen. Beslutningen i 1967 var skelsættende for efterskolerne men afgørende for den stærke vækst i antallet af skoler og elever, som derefter fandt sted. Dermed fjernede efterskolerne sig

indholdsmæssigt og ideologisk fra de frie grundskoler og højskolerne og lagde sig tættere op af folkeskolen.

De seneste årtier har efterskolerne overhalet højskolerne hvad angår antal skoler og elever. I 1942 var der 60 efterskoler i Danmark, tyve år senere var antallet mere end fordoblet til 143 skoler, og denne vækst er fortsat, så der i 2005 fandtes ca. 250 efterskoler (Thøgersen 2004: 95). I dag tager omkring hvert tredje barn enten 8., 9. eller 10. klassetrin på en efterskole. Efterskolerne er organiseret i Efterskoleforeningen.

Hvordan opfylder de frie kostskoler de fem kriterier for at være en frivillig organisation?

1. En fri skole er en *"institutionaliseret realitet"* på samme måde som de frie eller private grundskoler.
2. Formelt er der ingen tvivl om, at skolerne er *private / ikke-offentlige*, dvs. at de ikke er en del af den offentlige sektor. Hovedparten af skolens udgifter dækkes dog af et statstilskud, men det er en betingelse for statstilskuddet, at skolen også har andre indtægter, og at eleverne selv betaler en del af udgiften ved opholdet. For at blive godkendt som tilskudsberettiget skole skal skolerne imidlertid opfylde en række krav, som er præciseret i lovgivningen for de frie kostskoler (uddybet under pkt. 4). I princippet kan alle dog oprette en højskole eller en efterskole. Mens skolerne således altid har været frie, dvs. ikke-offentlige, så var det først med ændringen af loven i 1942, at det blev muligt at etablere en fri skole som en selvejende institution, og fra 1969 blev det et lovkrav. Tidligere havde mange skoler været private, dvs. ejet af forstanderen eller en skolekreds.
3. De frie, private skoler er *non-profit* organisationer, dvs. at det ikke er skolernes formål at generere profit, hverken direkte eller indirekte, og skolernes midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode. Det gælder også for medlemmer af skolens bestyrelse, som ikke må have økonomisk gevinst ved f.eks. at udleje bygninger til skolen.
4. De frie skoler er i princippet *selv-bestemmende*, idet den enkelte skole selv bestemmer over egne anliggender. Staten kan ikke lukke skolerne, men de kan fratage statstilskuddet. Højskolerne har siden 1851 / 52 fået støtte fra staten, men den første lov for støtte til *"anerkendte folkehøjskoler"* blev først vedtaget i 1892. Den nuværende lov for de frie kostskoler (Lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler) er fra 1993. Loven tager sigte på skoler, der *"tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning, og som er godkendt af undervisningsministeren til tilskud"*. Det fremgår endvidere af loven, at *"skolernes virksomhed skal tilrettelægges ud fra deres selvvalgte værdigrundlag"*. Begrebet folkelig oplysning kom ind i loven i 1993 som erstatning for begrebet almendannende undervisning, der havde været hovedsigtet i lovgivningen siden 1942.

Loven stiller nogle generelle krav til disse skoler som forudsætning for at få statstilskud: Kurser på folkehøjskoler skal *"tilrettelægges med henblik på at øge elevernes almene, faglige og personlige kvalifikationer"*. Det er endvidere et krav, at en faggruppe på et kursus højest kan udgøre halvdelen af undervisningen for den enkelte elev, og deltagelse i et kursus må ikke være betinget af bestemte kundskaber, uddannelser, stillinger, medlemskab af bestemte organisationer mv. I henhold til loven

skal skolerne – og det gælder især efterskolerne - tilbyde de af skolens elever, der er i den undervisningspligtige alder, en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. De fleste efterskoler tilbyder da også folkeskolens afgangsprøver.

For at blive godkendt til at modtage statstilskud, skal skolerne være ”en privat selvejende institution”, være uafhængig (bl.a. i forhold til organisationer), have en skolekreds eller et repræsentantskab, der står bag skolens oprettelse og virksomhed og vælger flertallet af bestyrelsens medlemmer; følge løn- og ansættelsesvilkår for forstandere og lærere, som finansministeren har aftalt eller fastsat; have mindst 24 årselever; gennemføre længerevarende kurser af mindst 4 ugers varighed i mindst 20 uger i hvert skoleår (og mindst ét kursus skal have mindst 12 ugers varighed) samt opfylde en række specifikke krav til skolens faciliteter, økonomiske formåen og statstilskuddets anvendelse.

Selvom skolerne skal være uafhængige af bestemte organisationer og institutioner, så kendetegner det imidlertid de frie kostskoler, at mange af skolerne bekender sig til bestemte åndelige, politiske eller pædagogiske bevægelser i Danmark, og en del skoler er oprettet på initiativ af bestemte organisationer (Thøgersen 2004: 121; Andersen og Nielsen 2003: 23)

Men ellers kendetegner det loven, at når det gælder skolens indhold, er det især ordet KAN (til forskel fra SKAL), der benyttes i de forskellige paragraffer: Elever på efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler kan indstille sig til folkeskolens afgangsprøve eller 10. klasse-prøve på skolen, skolerne kan tilbyde specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand osv. Skolerne har altid modsat sig specifikke krav til undervisningens kvalitet, formelle krav til lærernes uddannelse og kvalifikationer og formelle evalueringer af udbyttet af undervisningen (dvs. eksamen).

5. Deltagelse i en fri, privat skole er *frivillig*. Undervisning og administration varetages af lønnet personale, men medlemmerne af bestyrelsen får som regel ingen betaling for bestyrelsesarbejdet, og i skolens repræsentantskab er der ofte et betydeligt frivilligt arbejde fra forældre-kredsen.

Formelt opfylder de frie kostskoler således kriterierne for at tilhøre den frivillige sektor og de medtages derfor i Frivillighedsundersøgelsen. Dette til trods for at de også – i lighed med (men i mindre grad end) de private grundskoler er underlagt en betydelig offentlig styring og kontrol.

## **Kooperativerne**

Kooperativer eller andelsselskaber, som er den mere almindelige danske betegnelse, findes indenfor de fleste erhvervsområder, men organisationsformen spiller en særlig stor rolle indenfor fødevarerproduktion, detailhandel, boligområdet og den finansielle sektor (Michelsen 1995: 8). Ofte tillægges kooperativerne et historisk og ideologisk slægtskab med flere af de organisationsformer, som også præsenteres i dette notat (foreningerne og de frie skoler) og de store politiske og økonomiske bevægelser, som har præget landet siden midten af 1800-tallet, især den agrare bevægelse (indenfor forbrug, indkøb, forædling og salg) og arbejderbevægelsen (indenfor forbrug og bolig). Endvidere har kooperationsformen haft stor betydning ved etablering af lokale teknologiske installationer indenfor el- og vandforsyning (i nyere tid i form af vindmølle-kooperativer).



En opgørelse af de nordiske kooperationer fra 1991 / 92 viste, at indenfor landbruget udgjorde andelsmejerierne 90 pct. og andelssvineslagterierne 98 pct. af markedet. Inden for forbrug udgjorde kooperationen 31 pct., og indenfor boligområdet udgjorde denne organisationsform 17 pct.

Der findes ikke en opgørelse over udviklingen i antallet af kooperativer i Danmark. En kortlægning af danske kooperativer fra 1987 viser imidlertid, at nettotilvæksten i andelsorganisationer har været jævnt stigende siden midten af 1800-tallet, selvom der er store udsving fra år til år. Siden 1970 er der imidlertid sket en markant ændring i sammensætningen af kooperativer. Oprindeligt var de koncentreret indenfor de traditionelle erhvervsområder, men fra begyndelsen af 1970'erne består nettovæksten næsten udelukkende af organisationer, der driver vindmøller, hotel- og restaurationsvirksomhed eller socialpædagogiske og kulturelle aktiviteter. I samme periode skifter andelsselskaber indenfor især den finansielle sektor til aktieselskabsformen. Men det har også været til debat indenfor andre områder (Michelsen 1995: 188).

Kooperativer forener to organisationstyper. På den ene side er det en virksomhed, der fungerer på markedets præmisser og har som formål at skabe størst muligt overskud til sine medlemmer. På den anden side er det også en forening, baseret på frivilligt individuelt medlemskab og demokratisk ledelse, som arbejder for medlemmernes interesser og som regel også har bredere formål end de snævert økonomiske (Michelsen 1995: 170; Bager 1992: 61-87).

Den centrale og i denne sammenhæng helt afgørende forskel fra andre frivillige organisationer er således, at de fleste kooperativer ikke alene tager sigte på økonomisk overskud, men også fordeler dette mellem medlemmerne. Det afgørende er imidlertid, om den måde dette sker på adskiller sig fra andre private økonomisk orienterede selskabsformer.

For det første er kooperativerne medlemsbaserede ligesom foreninger er. Medlemskabet er frivilligt og personligt, og indflydelsen er personlig og demokratisk. Oprindeligt var medlemmerne lig med brugerne, men i dag gælder det ikke for alle kooperativer (f.eks. brugsforeningerne). Michelsen (1995) mener dog, at det gør en forskel i forhold til almindelige profitorienterede virksomheder, fordi det i højere grad er ”kommunikativ rationalitet” end ”kalkulativ rationalitet” (jf. Habermas 1981), der præger medlemsbaserede organisationer.

For det andet er kooperativerne – som en konsekvens af medlemsstyringen og kooperativernes historiske og ideologiske forbindelse til sociale bevægelser – også orienteret mod værdier og mål, der ikke altid er sammenfaldende med de økonomiske mål. ”... i andelsorganisationer defineres medlemmernes økonomiske interesser anderledes og bredere end de krav om indkomster (i form af kapitalforrentning / profit), som kapitalejerne stiller til profitorienterede virksomheder” (Michelsen 1995: 172). Bager mener, at medlemmerne har tre sideordnede typer af krav til kooperativet: a) krav om indkomst eller økonomisk afkast, b) krav om forsyning med bestemte, konkrete serviceydelser (f.eks. dagligvarer eller levering af landbrugsprodukter) og c) krav om at tilgodese bredere, ikke-økonomiske, værdibaserede opfattelser (Bager 1992: 64f). Det kan f.eks. være etiske eller økologiske hensyn, og det kan være lokale hensyn (bevarelsen af den lokale brugsforening i lokalområdet). Spørgsmålet er imidlertid, om det sidste krav reelt spiller en rolle i dag og adskiller kooperativerne fra andre profit-orienterede virksomheder, hvor formuleringen af værdier og etiske mål også bruges for at tiltrække kunder.

For det tredje er den formelle indflydelse ikke bestemt af andelen af omsætningen, som det enkelte medlem har i kooperativet. Hvert medlem har én stemme. Det gælder uanset om medlemmet køber meget eller lidt i den lokale brugsforening, eller om medlemmet leverer meget eller lidt mælk til mejeriet. Medlemmernes andel af overskuddet er dog bestemt af det enkelte medlems andel af omsætningen (Petersen 2004: 467). Til gengæld hæfter det enkelte medlem ofte personligt og solidarisk (Petersen 2004: 467).

For det fjerde, mener Michelsen, er det *"medlemmernes konkrete behov snarere end medlemmernes kapital, der danner virksomhedens grundlag. Derfor giver det hverken mening at betragte medlemmerne som kapitalinvestorer eller deres indkomster fra virksomheden som profit"*. Kooperativer er i princippet personsammenslutninger, mens aktieselskaber er kapitalsammenslutninger (Michelsen 1995: 176). Et afkast er altid forbundet med en konkret ydelse, hvad enten det er køb af varer i Brugsen eller salg af grise til slagteriet til forskel fra det afkast, som ejeren af en aktie får i et aktieselskab. Michelsen mener derfor også, at målet i kooperativer i højere grad er, at driften balancerer end størst muligt overskud. Normalt stilles der da heller ikke krav om indskud af kapital for at blive medlem af et kooperativ, og såfremt medlemmerne har indskudt kapital, forrentes denne ikke.

Michelsen mener, med henvisning til Gui (1991), at man bør skelne mellem to typer af "økonomiske" organisationer i den frivillige sektor: Selvhjælpsorganisationer og filantropiske organisationer. Selvhjælpsorganisationer kendetegnes ved, at de, der har fordel af organisationens aktiviteter, også dominerer dem. Filantropiske organisationer domineres derimod af donorer og lignende, der ikke selv kan nyde økonomisk fordel af organisationens aktiviteter (Michelsen 1995: 1977). Således mener Gui ikke, at der principielt er forskel på kooperativer og f.eks. idræts- og kultur-foreninger, fordi medlemmerne begge steder er "købere" af konkrete ydelser. Non-profit-orienteringen er derfor – mener Michelsen – af samme karakter i kooperativer som i sociale og kulturelle foreninger.

Denne gennemgang af de juridiske, økonomiske og organisatoriske aspekter ved kooperativerne viser, at organisationsformen lever op til fire af de fem kriterier for at være en frivillig, non-profit organisation: Kooperativer er en "institutionaliseret realitet", de er private og klart adskilte fra den offentlige sektor, de er selvbestemmende, og endelig bygger de på frivilligt medlemskab og som regel også på frivilligt arbejde i bestyrelse og udvalg. Dertil kommer, at kooperativerne har et betydeligt slægtskab med sociale bevægelser og ideelt set bygger på de samme demokratiske principper, som foreningerne gør.

Den afgørende og helt centrale forskel fra de øvrige organisationstyper, som diskuteres i dette temahæfte er den økonomiske dimension. Michelsen peger ganske vist på nogle principielle forskelle mellem andelsselskaberne og aktieselskaberne og væsentlige ligheder med sociale og kulturelle foreninger. Men det ændrer ikke ved det principielle forhold, at der i langt de fleste kooperativer fordeles et eventuelt overskud mellem medlemmerne. I forhold til de kriterier, der afgrænser frivillige, non-profit organisationer i denne undersøgelse, falder kooperativerne derfor udenfor Frivillighedsundersøgelsens afgrænsning.

## Folkekirken<sup>1</sup>

I Grundlovens § 4 slås det fast, at *"Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."* Det er en formulering, som står uændret siden den første grundlov af 1849. I Grundlovens § 66 står der desuden, at *"Folkekirkens forfatning ordnes ved lov"*. Med denne formulering har Grundlovens givere stillet en lovgivning i udsigt, som skulle give Folkekirken en egen forfatning. Men denne løfteparagraf er aldrig blevet til virkelighed – måske fordi Folketinget har tøvet med at afgive magt, og desuden fordi de forskellige retninger indenfor Folkekirken indbyrdes har været bekymrede for, hvem der ville "sætte sig" på magten indenfor Folkekirken. Derfor har det gennem årene været Folketinget, som har gennemført en lang række love om folkekirkelige forhold, også bestemmelser som regulerer visse af Folkekirkens indre anliggender, og Kirkeministeriet har dermed den øverste administrative myndighed indenfor Folkekirken.

Menighedsrådene, som lokalt bestyrer Folkekirkens arbejde, blev i 1903 oprettet ved lov for at varetage menighedskredsens tarv. De opgaver, som menighedsrådene pålægges, er meget varierede – fra ansættelse af præster til arrangement af kirkekoncerter og igangsættelse af diakonalt arbejde. Menighedsrådene arbejder efter Kirkeministeriets love og regulativer, og er forpligtede til at administrere store offentlige midler. Rådene vælges hvert 4. år af Folkekirkens medlemmer i sognet og består af 6 – 15 medlemmer. Det er frivilligt at stille op til valg.

I Danmark er kirken, trods sin betegnelse som "folkekirke", altså en statsinstitution – og skulle derfor i princippet være indlysende at placere udenfor den frivillige sektor. Men helt så enkelt er det ikke, når man ser nærmere på de folkekirkelige/diakonale aktiviteter.

Menighedsrådene består af 17.000 valgte medlemmer, som udfører frivilligt arbejde i kirkens regi bistået af mange flere, som på frivillig basis hjælper til i sognearbejdet. Menighedsrådene organiserer også omkring halvdelen af det frivillige diakonale arbejde, som f.eks. besøgstjenester og væresteder, samvær for ældre og børn og unge, aflastning for pårørende til alvorligt syge mv. Ofte ansætter menighedsrådene sognemedhjælpere til at koordinere dette arbejde. Der er flere måder, menighedsrådene kan tage et medansvar for det diakonale arbejde. De kan stille lokaler og arbejdskraft til rådighed, de kan gå ind i særlige aftaler efter menighedsrådslovens kap. 8, og de kan give tilskud fra rådighedsbeløbet til sognekirkelige aktiviteter.

I en betænkning fra 2001 (udgivet af biskopperne og Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer) forslås det, at det diakonale arbejde fremover bør gøres til en almindelig lovomfattet del af sognemenighedernes opgave *"så det står klart, at diakonien både med hensyn til bygninger og drift kan prioriteres på linie med andre opgaver i menighederne"*. Udvalget foreslår desuden, at der oprettes en særlig pulje i Kirkeministeriet med henblik på støtte til diakonale aktiviteter i folkekirken, og at midlerne dertil bl.a. kan komme fra indsamlingerne i kirkerne. Her har det været i dansk reformatorisk tradition at samle ind til menighedsplejen (tidligere fattigplejen) i en særlig indsamlingsbøsse i forbindelse med enhver gudstjeneste. I betænkningen foreslås det, at disse indsamlinger gøres lovbestemte.

Den anden halvdel af de folkekirkelige frivillige indsatser udføres udenfor menighedsrådene i regi af frie kirkelige organisationer – hvoraf en del fungerer på landsplan. Det gælder f.eks. Korshæren, De samvirkende Menighedsplejer, FDF, genbrugsbutikkerne mv. Dette arbejde er i nogen grad knyttet til

Folkekirken – dels samarbejdsomt gennem gensidig reprsentation i ledelserne, og dels gennem prster, der er folkekirkeligt ordineret til tjeneste i de diakonale organisationer og for nogle vedkommende ogs lannes af Folkekirken.

Det anlås, at omkring 50.000 frivillige medarbejdere er aktive i formaliseret folkekirkeligt diakonalt arbejde. Det er dels organiseret i sognene, typisk af menighedsrd og menighedsplejer, og dels af de frie kirkelige organisationer, hvoraf en lille snes diakonale landsorganisationer gr en betydelig indsats. Dertil kommer de 17.000 valgte menighedsrdsmedlemmer.

I forhold til definitionskriterierne m vi konstatere flgende:

1. Folkekirken er en klart afgrnset institution med lang kontinuitet.
2. Folkekirken er en offentlig/ statslig institution og understttes af staten, som det fremgr af Grundlovens § 4. Derimod er de mange frie, diakonale selvejende institutioner og foreninger ikke offentlige.
3. Savel Folkekirken som de frie, kirkelige organisationer har et ikke-kommercielt sigte. Men mens Folkekirkens økonomi er et statsligt anliggende finansieret af kirkeskatterne, s har de frie, kirkelige organisationer en selvstendig økonomi p linje med andre selvejende institutioner.
4. Folkekirken styres ved lov med Folketinget som den lovgivende forsamling og Kirkeministeriet som øverste administrative myndighed. Kirken kan ikke uden videre nedlæge sig selv. Der er sledes ikke p nogen mde tale om selvbestemmelse. De frie kirkelige organisationer har derimod egne vedtægter.
5. Folkekirken er – som fastslået - ikke en ”frivillig” organisation, fordi dens anliggender ordnes ved lov. Men der er en stor frivillighed indenfor folkekirken. Dels er det frivilligt at vre medlem, og dels er det frivilligt at stille op til valg til menighedsrdene. Endelig rummer Folkekirken en stor mængde frivillige aktiviteter. I de frie kirkelige organisationer finder vi savel frivillige indsatser som frivillige medlemskaber.

Folkekirken – herunder menighedsrdene – medtages alts ikke i denne undersøgelse. Det gr derimod de frie, kirkelige organisationer. Ligesom vi har medtaget andre (frie) kirkesamfund, som ikke reguleres via lov. Denne sontring vil sandsynligvis falde mange indenfor de kirkelige kredse for brystet. Dels findes der mange fortolkninger af Folkekirkens brogede juridiske status, dels er der forskellige syn p kirkens tilhørsforhold til stat og civilsamfund. Og endelig vil der vre fortrydelse over, at det store frivillige arbejde i Folkekirkens regi hermed overses. Dog medtages denne del af det frivillige arbejde i den undersøgelse af befolkningens frivillige indsatser, som udgr en anden del af Frivillighedsundersøgelsen.

## **Almene boligorganisationer<sup>2</sup>**

Almene boligselskaber (i dag boligorganisationer) har eksisteret siden midten af 1800-tallet, da Foreningen til opførelse af Arbejderboliger blev dannet. I 1887 vedtog Rigsdagen den første lov om offentlig støtte til byggeri, men p grund af begrnsede midler fik loven kun lille betydning (Høilund

1997: 45), og op til 1. verdenskrig var det næsten udelukkende private, der opførte boliger i Danmark. Krigens udbrud og stor indvandring til byerne førte imidlertid til en stor boligmangel og store prisstigninger på boliger. Derfor greb regeringen ind med bl.a. huslejeregulering og lovgivning om støtte til boligbyggeri. Støtten blev kombineret med kontrol såvel ved byggeriets opførelse som under den senere drift og med krav til vedtægterne for de foreninger, der modtog støtte til boligbyggeri. Endvidere fastsatte loven regler, som skulle hindre, at ejere eller andelshavere opnåede avancer ved salg af ejendomme eller andele. Dette resulterede i dannelsen af mange boligforeninger, og i 1919 stiftedes ”Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber” (i dag Boligselskabernes Landsforening).

Som et led i Kanslergadeforliget i 1933 vedtog Folketinget en ny lov, hvor den almennyttige tanke bag de sociale boligselskaber blev lovfæstet, idet boligselskaberne skulle være selvfinansierende for at få offentlig støtte, dvs. at alle boligforeningens midler, herunder overskud og provener af omprioritering, skulle anvendes til boligformål (Høilund 1997: 51). Denne lov blev i 1938 fulgt op af en ny lov for offentlig støtte til boligbyggeri, som indførte de fleste af de principper og regler, som gælder i dag. Disse to love resulterede i mange nye boligforeninger og boligbyggerier. I 1958 blev det første skridt til beboerdemokrati indført ved en lovændring, der betød, at beboerne i den enkelte ejendom i et almennyttigt boligselskab skulle informeres og høres om alle relevante forhold vedr. ejendommens drift. I 1970 indførtes egentligt beboerdemokrati.

Det overordnede formål for de almene boligorganisationer er at yde en social indsats på boligområdet. De almene boligorganisationer kan opføre, udleje, administrere, vedligeholde og renovere almene familieboliger, almene ungdomsboliger og almene ældreboliger. Organisationen kan i tilknytning til denne virksomhed udføre andre opgaver, hvis disse opgaver har en naturlig tilknytning til boligerne og administrationen af dem er baseret på den viden, som boligorganisationen har oparbejdet gennem sin virksomhed

Almennyttige boligselskaber er en konstruktion, der hører til i en grå zone mellem den offentlige og den frivillige sektor. Spørgsmålet er, om disse boligselskaber lever op til de fem kriterier for at være en frivillig organisation, som Hopkins-projektet følger?

1. En almen boligorganisation er en *”institutionaliseret realitet”*. Der er tale om en juridisk enhed, den har organisatorisk permanens, den kan entydigt afgrænset i forhold til omgivelserne, den har tydelige mål, den har formelle strukturer og procedurer, den har en entydig ledelse, og den er i princippet åben for alle.
2. En almen boligorganisation er i princippet *privat / ikke-offentlig*, dvs. at organisationen er organisatorisk / institutionelt adskilt fra den offentlige sektor. Ledelsen består udelukkende af beboere, der er valgt af de øvrige beboere i boligkomplekset. I hverken boligselskaberne eller de enkelte afdelingsbestyrelser er der kommunale repræsentanter. Selvom boligselskaberne ikke er oprettet ved lov eller aktstykke, så er de almennyttige boligselskaber dog *underlagt lovgivning og er under kommunalt tilsyn, dvs. at de fungerer under en bestemt lovgivning, der giver mulighed for støtte fra landsbyggefonden til byggeriets opførelse. Boligselskaberne er ikke oprettet ved lov eller aktstykke, men fungerer under særlig lovgivning.* Principielt kan enhver tage initiativ til at stifte en ny almen boligorganisation, men i praksis sker det

i samarbejde med kommunalbestyrelsen, idet der efter de gældende bestemmelser ikke kan opføres byggeri med offentlig støtte uden kommunalbestyrelsens medvirken

3. De almene boligorganisationer er *non-profit* organisationer, dvs. at det ikke er organisationens formål at generere profit, hverken direkte eller indirekte, og organisationen er ikke primært styret af kommercielle mål og hensyn. Enhver form for overskud, der akkumuleres, skal bruges til organisationens formål og må ikke fordeles mellem beboerne eller ledelsen. I de almene boligorganisationer med indskudt garantikapital, hvor der fortsat eksisterer garantier, kan der dog udbetales et udbytte, men det må maksimalt være på 5 pct. om året, og denne garantikapital udgør en meget lille del disse boligorganisationers samlede kapital.
4. De almene boligorganisationer er i princippet *selv-bestemmende*, idet organisationen selv bestemmer over egne anliggender. *Lovgivningen og det kommunale tilsyn stiller imidlertid en række krav til de almennyttige boligselskaber, som begrænser deres reelle selvbestemmelse.* Organisationen skal følge reglerne i særlig lovgivning og er underlagt et kommunalt tilsyn. De enkelte afdelinger har en stor selvstændighed og er økonomisk uafhængige af hinanden, men i praksis er de ikke uafhængige – beslutningsmæssigt – af boligorganisationen.
5. Deltagelse i almene boligorganisationer – ved at få en bolig i en boligafdeling – er i princippet *frivilligt*. Der er endvidere et *betydeligt frivilligt arbejde* i afdelingsbestyrelserne og tilknyttede aktiviteter.

Formelt opfylder boligselskaberne således kravene, men reelt er de underlagt en omfattende og detaljeret offentlig styring og kontrol. Derfor er de ikke medtaget i Frivillighedsundersøgelsen.

## **Andelsboligforeninger**

Andelsboligforeningerne er et andet grænsetilfælde. En bolig tilhørende en andelsboligforening er hverken en ejer- eller en lejer-bolig, idet medlemmerne har en medejendomsret til ejendommen, selvom der typisk er tale om en indirekte ejendomsret. Det er fællesskabet, andelsboligforeningen, der ejer den faste ejendom, mens medlemmerne alene ”ejer” en andel af fællesskabets formue. En andelsboligforening lever på flere områder op til kriterierne for at være en frivillig, non-profit, organisation, men der er også et par principielle afvigelser.

1. En andelsboligforening er en ”organisation” og en ”institutionaliseret realitet”. Der er tale om et fællesskab eller samvirke af en slags. Loven, der regulerer andelsboligforeninger, præciserer, at den omfatter ejendomme med mere end 2 beboelseslejligheder. Foreningen ledes af en bestyrelse valgt på en generalforsamling. Foreningerne har vedtægter og formål.
2. En andelsboligforening er *privat / ikke-offentlig* og selvstyrende, selvom reglerne for foreningens virksomhed er stærkt reguleret af lovgivningen.
3. Andelsboligforeninger har i princippet et non-profit sigte, men – og det er nok så centralt – den enkelte andelshaver kan alligevel realisere en økonomisk gevinst (ved at sælge andelen), hvis ejendommen er steget i værdi, og den enkeltes andel derfor også er steget i værdi. Hele foreningen kan også sælge ejendommen til en anden og derpå fordele overskuddet mellem medlemmerne. Det

kan dog ikke ske på et frit marked til højest bydende. Prisen skal godkendes af bestyrelsen efter retningslinier godkendt på generalforsamlingen. Dog er en andelshaver berettiget til uanset den af generalforsamlingen fastsatte pris at beregne den samme pris for andelen i foreningens formue, som han selv lovligt har betalt. Større andelsboligforeninger er selvstændige skattesubjekter, men det gælder ikke de mindre, hvorfor skattepligten påhviler medlemmerne. Derfor har medlemmerne fradragsretten på renterne på prioritetsgælden. Det giver altså medlemmerne en særlig økonomisk fordel (Neville 98: 55). Et ”medlemskab” af en andelsboligforening er også en form for ”ejerskab” til en andel af ejendommen. Ved overtagelse af brugsretten til en del af ejendommen betales et ”indskud”, og derudover betaler andelshaveren en husleje (boligafgift), som fastlægges på foreningens generalforsamling. Det er ikke et ejerskab eller en ”ejendom” i den forstand, at den bolig, som andelshaveren har brugsret til, kan gøres til genstand for ”arrest eller eksekution”, og andelen kan heller ikke belånes. Men hvad angår forpligtelsen til at vedligeholde lejligheden / boligen svarer det til personlig ejendom. Større forandringer i boligen skal dog godkendes af bestyrelsen. Fremleje er ikke tilladt efter fraflytning eller dødsfald, men kan godkendes af bestyrelsen i tilfælde af sygdom, udlandsophold mv.

4. Andelsboligforeninger er *selv-bestemmende*. En kommune, der overtager en eller flere lejligheder, kan også være andelshaver, men den har ikke mere indflydelse end de tegnede andele berettiger til. Et medlemskab omfatter altså kun de rum / lokaler, som brugsretten omfatter. Medlemskab af en andelsboligforening – og andre boligfællesskaber – indebærer typisk, at deltagerne har direkte eller indirekte indflydelse på fællesskabets beslutninger og andel i dets formue og resultat (Neville 1998: 49). Denne indflydelse omfatter alene de, som har brugsret til en bolig. Derved er indflydelse fra andre interessenter udelukket (f.eks. kommune eller långivere).
5. Medlemskabet af en andelsboligforening er *frivilligt* i den forstand, at hvis en ejendom overtages af en privat udlejer, skal lejerne tilbydes medlemskab af den nystiftede andelsboligforening, men de er ikke tvunget til det, og kan derfor fortsætte som almindelige lejere. Der er knyttet en eksklusiv brugsret til en bestemt lejlighed i ejendommen.

Selvom andelsboligforeningerne opfylder fire af de fem kriterier for at være en frivillig organisation, falder de for kriteriet om at være non-profit, fordi en økonomisk gevinst ved en værdistigning kan realiseres af medlemmerne. Derfor er andelsboligforeningerne ikke med i Frivillighedsundersøgelsen.

### **Arbejdsløshedskasser<sup>3</sup>**

En anerkendt arbejdsløshedskasse er, ifølge lov om arbejdsløshedsforsikring, ”en forening af personer, der har sluttet sig sammen alene med det formål at sikre sig økonomisk bistand i tilfælde af ledighed, og at administrere andre ordninger, som ifølge lovgivning er henlagt til kasserne” (§ 30). Der findes i dag 33 statsanerkendte A-kasser (Arbejdsløshedskassernes Samvirkes hjemmeside, 6. december 2003). De fleste af A-kasserne har regionale kontorer eller afdelinger, men der er ikke tale om selvstændige enheder.

Den første lov for statsanerkendte arbejdsløshedskasser blev vedtaget i Rigsdagen i 1907, hvorved princippet om obligatorisk statslig understøttelse af arbejdsløse blev stadfæstet. Indtil begyndelsen af

1900-tallet søgte man at lindre arbejdsløshed ved private / frivillige initiativer på lokalt plan (Bender, Jansen og Johansen 1977: 144). Mange af principperne i den første lov fra 1907 findes fortsat.

Arbejdsløhedskasserne er en konstruktion, der hører til i en grå zone mellem den offentlige og den frivillige sektor. Hvorledes opfylder A-kasserne kriterierne for at være en frivillig, non-profit, organisation?

1. En A-kasse er en "*institutionaliseret realitet*". Der er tale om en juridisk enhed, den har en organisatorisk permanens, den kan entydigt afgrænses i forhold til omgivelserne, den har tydelige mål, den har formelle strukturer og procedurer, den har en entydig ledelse, og den er i princippet åben for alle lønmodtagere og erhvervsdrivende – dog indenfor et afgrænset fagområde.
2. En A-kasse er i princippet *privat / ikke-offentlig*, dvs. at organisationen formelt er organisatorisk / institutionelt adskilt fra den offentlige sektor, og alle kan i princippet tage initiativ til at stifte en A-kasse. Den enkelte A-kasse er altså ikke oprettet ved lov eller aktstykke. A-kasserne skal dog anerkendes af beskæftigelsesministeren. En sådan anerkendelse forudsætter, at kassen lever op til en række krav, og kasserne er underlagt lovgivning, der i detaljer fastlægger, hvordan A-kassen skal fungere. For at blive anerkendt som A-kasse, skal kassen være fagligt afgrænset for lønmodtagere og / eller selvstændige erhvervsdrivende eller tværfaglig, have mindst 10.000 medlemmer, der opfylder betingelserne for optagelse, samt være i overensstemmelse med en standardvedtægt (svarende til almindelige foreningsvedtægter), der er godkendt af beskæftigelsesministeren. En A-kasse kan ophøre med sin virksomhed, hvis  $\frac{3}{4}$  af de afgivne stemmer på kassens øverste myndighed træffer beslutning derom, og denne beslutning godkendes af mindst  $\frac{3}{4}$  af de afgivne stemmer ved en urafstemning blandt alle kassens medlemmer. Beskæftigelsesministeren kan endvidere fratage kassen sin anerkendelse, hvis den ikke opfylder betingelserne eller tilsidesætter reglerne i henhold til loven (§ 36 – 38).
3. A-kasserne er *non-profit* organisationer, dvs. at det ikke er organisationens formål at generere profit, hverken direkte eller indirekte, og organisationen er ikke styret af kommercielle mål og hensyn. Opløses A-kassen skal Arbejdsdirektoratet godkende en eventuel formues anvendelse.
4. A-kasserne er formelt *selv-bestemmende*. Det viser sig bl.a. ved, at de er organiseret forskelligt. De største kasser har lokale eller regionale afdelinger, og de præsenterer sig også meget forskelligt med egen hjemmeside. A-kassens ledelse (repræsentantskab og bestyrelse) vælges af medlemmerne. Af vedtægterne fremgår det, at "A-kassen er en centralt styret og administreret a-kasse under ledelse af et repræsentantskab og en af repræsentantskabet valgt bestyrelse" (normalvedtægten). Repræsentantskabet kan imidlertid oprette og nedlægge administrative enheder udenfor A-kassens hjemstedsadresse. Nogle A-kasser er tæt forbundet med et eller flere fagforbund, andre A-kasser er tværfaglige, og der er A-kasser, der ikke har denne tætte forbindelse til fagforbund og reklamerer med, at de er upolitiske. Lovgivningen stiller imidlertid en række krav til A-kassernes virksomhed, som begrænser deres reelle selvbestemmelse på de opgaver, de varetager, og A-kasserne er underlagt et tilsyn fra Arbejdsdirektoratet.



5. Arbejdsløshedsforsikring er en frivillig forsikring, og derfor er medlemskab af en A-kasse i princippet også *frivilligt*. For lønmodtagere er forsikringen dog i mange tilfælde tvungen, fordi mange overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter indeholder en bestemmelse om, at de lønmodtagere, som overenskomsten omfatter, skal være arbejdsløshedsforsikrede (Jørgensen 2003: 4). A-kasserne drives af lønnede medarbejdere, men A-kassens bestyrelse arbejder som regel frivilligt.

Formelt opfylder A-kasserne således kravene, men i lighed med boligselskaberne er de underlagt en meget omfattende og detaljeret offentlig styring og kontrol. Derfor er de ikke medtaget i Frivillighedsundersøgelsen.

## Hjemmeværnet<sup>4</sup>

Hjemmeværnet blev oprettet i 1949 på initiativ af de hjemmeværnsforeninger, der efter 2. verdenskrig blev stiftet af tidligere modstandsfolk. Under afviklingen af modstandsbevægelsen efter befrielsen i 1945 fremkom den tanke, at modstandsfolkene skulle beholde deres våben og vedligeholde og udbygge deres militære færdigheder for senere at kunne gå ind i et egentligt, frivilligt hjemmeværn. I 1946 indgik foreningerne aftale med Krigsministeriet om et fremtidigt samarbejde, og foreningerne støttedes over finansloven indtil det statslige hjemmeværn blev oprettet. Foreningerne dannede således ”bro” mellem modstandsbevægelsen og det senere statslige hjemmeværn.

Hjemmeværnet er en folkelig bevægelse, der har til formål at udtrykke befolkningens forsvarsvilje og styrke det militære beredskab. Samtidig må Hjemmeværnet betragtes som en del af det danske forsvar. Virksomheden er dog særligt karakteriseret ved, at den hviler på frivilligt, ulønnet medlemskab, og at medlemmerne indsættes til forsvar af deres hjemegn. Den brede decentrale organisationsform og medlemmernes pligt til at opbevare deres håndvåben og ammunition i hjemmet udgør et centralt (og omdiskuteret) aspekt af hjemmeværnets identitet.

Værnet er geografisk set aktivt over hele landet, og de frivillige repræsenterer (iflg. hjemmesiden) et bredt udsnit af den danske befolkning. Alle danske statsborgere, som er bosiddende i landet, og som findes ”*værdige til den agtelse og tillid, som tjenesten forudsætter*” (§ 7), kan optages som frivillige. Hjemmeværnet havde (iflg. hjemmesiden) pr. 1. januar 2004 58.640 frivillige medlemmer, hvoraf godt 15 % er kvinder. Aldersmæssigt er størsteparten (60 %) af de frivillige mellem 25 – 50 år, 6 % er under 25 år, og 34 % er over 50 år. Medlemmerne fordeles på forskellige enheder: Hær-, marine- og flyverhjemmeværnet, musikkorps samt virksomhedshjemmeværnet, som skal sikre samfundsmæssige vigtige virksomheder som elværker, jernbane, post- telegraf mv. I 1989 nedlagde man de særlige kvindekorps indenfor Hjemmeværnet som selvstændige enheder (Danmarks Lottekorps, Kvindelige Marinere og Kvindeligt flyverkorps). Herefter gennemførtes ligebehandling af mænd og kvinder i hjemmeværnet.

Indtil for nylig var kravet til frivillige i Hjemmeværnet at deltage i 100 timers uddannelse det første år og derefter 50 timer om året i andet og tredje år. Efter Folketingets seneste forsvarsforlig, som gælder 2005-2009, er der planer om at inddrage Hjemmeværnet som en mere aktiv del af totalforsvaret. Hjemmeværnet stiller derfor fremover større krav til de frivillige medlemmer i form af øget

grunduddannelse, og der oprettes en indsatsstyrke, der efter en omfattende uddannelse kan bidrage til beskyttelse af og hjælp til samfundet på samme niveau som totalforsvarsstyrken.

I ”Lov om hjemmeværnet” samt i ”Lov om forsvarets formål mv.” (begge fra 2001) fremgår det, at Hjemmeværnet deltager som en del af det militære forsvar i løsningen af de opgaver, der påhviler hæren, søværnet og flyvevåbnet, og i Hjemmeværnslovens § 5 fastslås det, at sammensætning og organisation af hjemmeværnet fastsættes af forsvarsministeren. Hjemmeværnet har udover de godt 55.000 frivillige også ansat eller indkaldt personel (350 militære fuldtidsansatte og 650 civilt ansatte).

Hjemmeværnet er således oprettet og reguleret ved lov. Den store frivillige indsats til trods kan Hjemmeværnet ikke leve op til kriterierne for at være en frivillig organisation og medtages således ikke i Frivillighedsundersøgelsen.

### **Offentlige selvejende institutioner og fonde**

De seneste årtier er der i stigende omfang oprettet offentlige selvejende institutioner og fonde. Medens de private selvejende institutioner klart opfylder kriterierne for ”frivillige organisationer”, befinder de offentlige selvejende institutioner sig i den grå zone mellem det offentlige og det private.

Man har også brugt begrebet ”offentlige fonde” eller betegnelsen ”0-fonde”, fordi offentlige og halvoffentlige selvejende institutioner ofte stiftes uden kapital (Lynge Andersen, 2002: 115).

Disse ”halvoffentlige” institutioner er dem, vi fra den britiske litteratur kender under betegnelsen ”Quango” (quasi-non-governmental organisation). I en dansk kontekst kan det være svært at skelne mellem en privat selvejende organisation og en såkaldt Quango. I internationalt anvendte definitioner er det *styrelsesforholdet*, der er afgørende for, om en organisation betegnes som offentlig eller frivillig.

I en artikel om ”selvejende stiftelser”, som disse organisationer også kaldes, skriver Carsten Greve (2002), at der stadig mangler en solid definition af, hvad en ”halvoffentlig organisation” er, men at en sådan definition må bygge på et komparativt grundlag, fordi der mellem lande er forskellige forfatningsmæssige og politisk-kulturelle forskelle. Man har dog især hæftet sig ved ”*uafhængigheden*” af det politiske system. Der er altså tale om organisationer, der anvender offentlige ressourcer og/eller løfter en offentlig opgave, men som har en grad af uafhængighed – ledelsesmæssigt og organisatorisk. I dansk sammenhæng nævnes så forskellige organisationer som Det Kgl. Teater, Københavns Havn og selvejende børnehaver og uddannelsesinstitutioner i samme skuffe – dertil kommer forskellige nævn og råd og centre, som er blevet oprettet ved lov eller aktstykke.

Der er flere forklaringer på, hvorfor man opretter sådanne halvoffentlige institutioner (Greve 2002). For det første har den danske stat ikke været præget af stringente teoretiske organisatoriske principper for opbygningen af halvoffentlige organisationer – man har i stedet benyttet sig af praktiske argumenter. En forklaring kan måske søges i den særlige danske, grundtvigianske politiske kultur, hvor man pragmatisk har været tilfreds, blot tingene har virket i praksis. F.eks. har den danske undervisningssektor været domineret af en liberal tradition, hvor selvbestemmelse og modstand mod staten eller centralmagten i København har været udtalt. Alligevel har staten efterhånden overtaget den økonomiske forpligtelse for disse initiativer.

For det andet kan den siddende regering tilstræbe at ”indkapsle” sin politik ved at oprette selvejende institutioner, som er vanskelige at nedlægge, hvorved ændringer bliver vanskelige for den næste regering. Det er ikke muligt uden videre at ændre en organisation, som er vedtaget med et bredt flertal i Folketinget. Men dette betyder også, at de halvoffentlige selvejende institutioner står udenfor egentlig politisk (folkelig) kontrol – samt at en ansvarlig minister kan fralægge sig ansvaret for et måske vanskeligt område.

For det tredje passer de halvoffentlige institutioner godt til den modernisering af den offentlige sektor, som er kendt under betegnelsen ”New Public Management”. Den fleksibilitet og uafhængighed af et tungt statsapparat, som selvejende institutioner repræsenterer, passer godt ind i sådanne moderniseringsbestrebelse. Samtidig står det dog klart, at et stigende antal selvejende institutioner betyder, at politisk styring bliver mere besværlig – politikerne risikerer, at deres organisationer løber rundt som ”hovedløse høns”, og er umulige at samordne og styre. Det har på den anden side medført krav om mere kontrol, evalueringer og redegørelser. Krav som har smittet af på hele den frivillige sektor.

Lad os se nærmere på disse offentlige selvejende institutioner og fonde i forhold til undersøgelsens definition for den frivillige sektor:

1. Offentlige selvejende institutioner og fonde lever klart op til kriteriet om at være en *afgrænset (juridisk) enhed*.
2. Selvom de offentlige fonde formelt lever op til fondskriterierne, er der alligevel klare forskelle i forhold til de private selvejende institutioner og til andre fonde. Stiftelsesgrundlaget er som sagt lovafhængigt og institutionerne er – som navnet angiver det – *halv-offentlige*.
3. Økonomisk har disse halvoffentlige organisationer mange kilder – og kun få stiftes med en stamkapital. Men de har et klart *non-profit* sigte. Ofte vil man med oprettelsen sikre sig mod, at offentlige tilskud direkte eller indirekte havner som privatøkonomisk udbytte for enkeltpersoner.
4. Disse halvoffentlige institutioner oprettes som sagt, når der er brug for en vis *uafhængig status* (f.eks. ombudsmandsinstitutionen). Ofte finder vi dog offentligt udpegede bestyrelser, også selvom vedtægterne signalerer en vis form for selvstændighed med ”arms længde princippet”. Og endelig er der opløsningsreglerne, som er centrale for disse kriterier. Ved spørgsmål i relation til organisationens ophør (og i retssager herom) drejer det sig om, hvem midlerne tilhører, og hvor de skal gå hen, hvis institutionen opløses. Det er karakteristisk, at en privat selvejende institution kan opløse sig selv (selvom kommunerne i stigende grad stiller krav om, at det ikke kan ske uden kommunens godkendelse for at indgå en driftsaftale). Det gælder ikke for de halv-offentlige organisationer. Her skal ophør godkendes af Justitsministeriet som er permutationsmyndighed og også skal påse, at formuen anvendes til almennyttige formål som oprindeligt forudsat, eller at midlerne i den offentlige fond går tilbage til statskassen (og altså ikke tilfalder ”formålet”).

5. Offentlige selvejende institutioner og fonde har (som regel) ingen medlemmer. De har ofte professionelle/ansatte medarbejdere, og selvom de kan have frivillig arbejdskraft, er deres frivillige bestyrelse ofte politisk udnævnt og honoreret.

Disse hel- eller halvoffentlige institutioner og fonde er således besværlige at håndtere i en undersøgelse som denne. Det er institutioner, som er oprettet ved lov og aktstykke, eller som er forudsat i en bestemt lovgivning. Lyng Andersen (2002: 266) nævner følgende hovedtyper: 1) Selvstændige statsorganisationer (Danmarks Radio eller Danmarks Statistik), 2) selvstyrende statsinstitution (universiteterne og Det Kgl. Teater), 3) statslige selskaber (DONG og Storebæltsforbindelsen) samt 4) diverse selvejende institutioner. Det er altså ikke organisationer, som normalt går under betegnelsen ”frivillig”. Selvom de offentlige fonde og selvejende institutioner lever op til kravene om at være en afgrænset, juridisk enhed og en non-profit-organisation, falder de ved siden af de øvrige kriterier og medtages derfor ikke i Frivillighedsundersøgelsen.

### **Selvhjælpsgrupper**

Selvhjælpsgrupper er mindre grupper af mennesker, som ønsker at hjælpe og støtte hinanden ved at arbejde i en gruppe med et problem, som deltagerne har fælles. Grupperne bygger på gensidighedsprincippet med det formål, at gruppens medlemmer kan dele erfaringer, og grupperne er rettet mod medlemmernes tætte personlige relationer ofte i en kortere tidsafgrænset periode (Adamsen og Habermann 1995). Sådanne grupper opstod i stort antal fra midten af 1980’erne. I 1992 antog man, at antallet af grupper var på godt 1800 i hele landet (Mehlbye og Christoffersen 1992). Det ser ud til, at antallet har holdt sig nogenlunde konstant siden (Hansen 1996).

Da selvhjælpsgrupperne blev et kendt fænomen i Danmark, fik de benævnelsen ”den nye frivillighed”, og de nød stor offentlig bevågenhed og modtog store offentlige tilskud i form af bl.a. en særlig konsulentordning og en særlig post på finansloven.

Mange selvhjælpsgrupper er knyttet til de såkaldte selvhjælpsprojekter, som er organiseret som lokale foreninger, og som ofte samarbejder med den lokale frivilligformidling. Disse selvhjælpsprojekter kan – i lighed med andre frivillige foreninger – modtage offentlig støtte til deres arbejde, og mange af dem har en ansat koordinator. Andre selvhjælpsgrupper findes typisk på sygehuse og i sundhedsvæsenet, hvor de ledes/koordineres af professionelle.

Selvhjælpsgrupperne opfylder flere af kriterierne for at være en frivillig, non-profit organisation. De er som regel private, dvs. de hører ikke under den offentlige sektor, de arbejder ikke for profit, grupperne er selv-bestemmende og deltagelse deri er frivillig. Men grupperne er ikke en ”institutionaliseret realitet”. Det er som regel midlertidige, relativt lukkede grupper uden en formel struktur og uden navn. I forhold til definitionen af en frivillig organisation falder selvhjælpsgrupperne derfor udenfor Frivillighedsundersøgelsens afgrænsning. De koordinerende selvhjælpsprojekter, som er organiseret som foreninger, er imidlertid medtaget.

## 6. Afsluttende diskussion

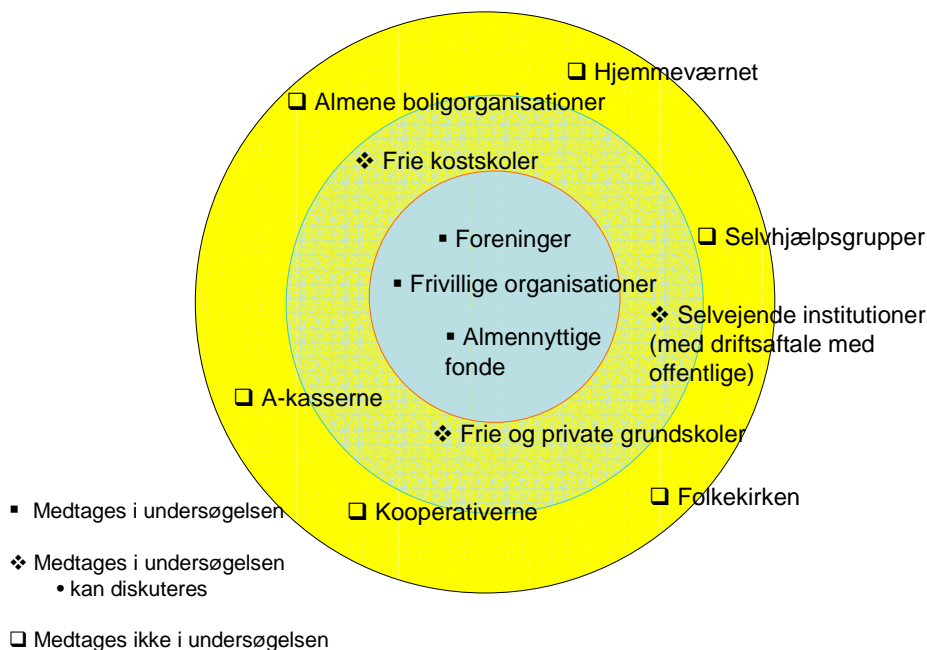
At definere har to formål. Dels at *afgrænse* et emne eller samfundsområde empirisk – hvad hører med og hvad hører ikke med – som grundlag for undersøgelser, f.eks. for at kunne sammenligne den frivillige sektor i Danmark med den frivillige sektor i andre lande, eller som grundlag for politiske, administrative og juridiske afgørelser, f.eks. for at vide hvem, der skal have økonomisk støtte eller bestemt lovgivning skal gælde for. Dels for at *skabe større bevidsthed og klarhed* om et begreb. Hvad mener vi f.eks. med begreber og udtryk som den frivillige sektor og det civile samfund? Der er således store politiske og organisatoriske interesser i at definere og afgrænse den frivillige sektor på en bestemt måde. Derfor er det ikke kun af 'akademisk' interesse, hvordan vi definerer begrebet. Kravet til en god definition er altså, at den er både *præcis* og *meningsfuld*. Vi vil her til slut diskutere, hvor præcis og meningsfuld den her anvendte definition for den frivillige sektor er?

Hvad angår *præcision og entydighed* viser gennemgangen ovenfor, at det er forbundet med betydelige vanskeligheder – og derfor en vis tilfældighed – at definere og afgrænse den frivillige sektor empirisk. Og til trods for, at der foreligger ret detaljerede og relativt præcise anvisninger derfor i retningslinierne for "Hopkins-projektet". Vi vil særlig fremhæve tre vanskeligheder ved at foretage en entydig afgrænsning.

1. For det første er der *formaliseringskriteriet*. Det er vanskeligt at trække grænsen mellem uformel frivillig aktivitet og den mere organiserede, formelle aktivitet, eller kravet om at enheden skal udgøre en "institutionaliseret realitet" (en juridisk status, en organisatorisk permanens, formelle mål og strukturer, en adresse mv.) for at tilhøre den frivillige sektor. Dette kriterium har kun været et problem for én af de organisationsformer – selvhjælpsgrupperne – som vi har diskuteret ovenfor: Men det peger samtidig på et generelt problem: Selvhjælpsgrupper er en forholdsvis ny organisationsform, og det er en udbredt antagelse, at der i stigende grad dannes sådanne mindre formelle og ofte midlertidige grupper, netværk mv., der ikke har samme formelle karakter, som foreningen, den selvejende institution og den almennyttige fond (Christensen og Isen 2001). Det giver et problem både ved en sammenligning over tid og ved en sammenligning mellem forskellige lande, hvor selve formaliseringsgraden måske er forskellig på visse samfundsområder.
2. For det andet er der *nonprofit-kriteriet*. Det er ofte vanskeligt at trække en klar grænse mellem non-profit og for-profit organisationer. På den ene side vil organisationer, der er domineret af et "markeds-rationale", men ikke fordeler overskuddet mellem sine medlemmer, høre med under den frivillige sektor, som den her er defineret. På den anden side falder kooperativerne udenfor, selvom mange af disse a) har et slægtskab med frivillige sociale bevægelser (f.eks. andelsbevægelsens historiske og ideologiske forbindelse til de frie skoler), b) er organiseret som en forening med individuelt medlemskab og demokratisk valgt ledelse, c) er private og uafhængige af det offentlige (betydeligt mere end flere af de organisationsformer, som er medtaget), d) til fulde lever op til kravet om at være selvbestemmende, e) og har et betydeligt frivilligt arbejde (især i bestyrelse og udvalg). Endelig kan man anføre, at non-profit begrebet ikke er så entydigt. I kooperativerne får medlemmerne ganske vist del i selskabets overskud eller kapital-værdistigning (f.eks. andelsboligforeninger). Et afkast i et kooperativ er imidlertid altid forbundet med en konkret ydelse (køb eller salg af varer, benyttelse af en bolig ol.), og ikke et resultat af en kapitalinvestering.

3. Den sidste – og største – vanskelighed er imidlertid at trække *grænsen mellem det private og det offentlige*. Folkekirken, Hjemmeværnet, A-kasserne, almene boligorganisationer og de offentlige fonde/ selvejende institutioner er ikke medtaget under den frivillige sektor, fordi staten eller kommunerne i princippet har det overordnede ansvar for disse institutioner. Men såvel Folkekirken som Hjemmeværnet har frivilligt og individuelt medlemskab, i begge institutioner udføres der et stort frivilligt arbejde, de tager ikke sigte på profit, og der er (måske) større selvbestemmelse i begge institutioner, end der er i flere af de organisationsformer, som vi har medtaget under den frivillige sektor: de frie og private grundskoler og de frie kostskoler. Disse to organisationsformer er private og formelt uafhængige af den offentlige sektor, men de er reelt underlagt en betydelig offentlig, politisk styring og kontrol (som forudsætning af få offentlig støtte, som deres eksistens reelt afhænger af), og det frivillige arbejde udgør kun en lille del af det samlede arbejde i organisationerne.

Det er således ikke muligt at foretage en entydig, stringent empirisk afgrænsning af den frivillige sektor. Dertil er kriterierne for, hvornår en organisation er ”en institutionaliseret realitet”, ”non-profit” og ”privat” og ”selvbestemmende” ganske enkelt for upræcise. Det har imidlertid afgørende konsekvenser for kortlægningen af sektoren og opgørelsen af dens størrelse, hvilke organisationsformer, der medtages. Det kan illustreres ved nedenstående figur.



Hvis vi anlægger strenge krav til kriteriet om, at organisationen skal være privat og selvbestemmende (men ikke nødvendigvis økonomisk uafhængig), så omfatter den frivillige, non-profit sektor i Danmark almindelige foreninger, almennyttige fonde og selvejende institutioner, som ikke er underlagt særlig lovgivning, og ikke har en driftsaftale med det offentlige (inderste ring). Anlægger vi mindre strenge krav til dette kriterium, vil den frivillige sektor også omfatte organisationsformerne i den midterste ring, dvs. frie og private grundskoler, de frie kostskoler og de mange selvejende institutioner indenfor ældrepleje, børnepasning mv., der har driftsoverenskomst med kommunen. Anlægger vi imidlertid den bredeste fortolkning af den frivillige, non-profit sektor i Danmark, vil det også inkludere de organisationsformer, som vi har valgt at se bort fra i Frivillighedsundersøgelsen, og ovenfor er placeret i den yderste ring, dvs. Hjemmeværnet, Folkekirken, almene boligorganisationer, A-kasserne og kooperativerne.

Organisationsformerne i den yderste ring er ikke medtaget i denne undersøgelse, fordi de enten er halv-offentlige (oprettet ved lov og / eller underlagt omfattende offentlig kontrol) eller har et formål, der især tager sigte på at give det enkelte medlem en økonomisk gevinst. Men de har det til fælles med de organisationsformer, der indgår i undersøgelsen, at de er opstået som en del af en folkelig eller social bevægelse, de bygger på individuelt medlemskab, og en del af arbejdet deri er frivilligt og ulønnet. Dertil kommer, at de har en demokratisk valgt ledelse (med visse modifikationer i Folkekirken og Hjemmeværnet) og har ideelle, samfundsorienterede mål (f.eks. at organisationens aktiviteter skal være til gavn for andre eller samfundet som helhed). De sidste to kriterier indgår imidlertid ikke i definitionen.

Hvis undersøgelsen havde fulgt en definition, der i højere grad vægtede den demokratiske og den normative / ideelle dimension, og i mindre grad havde vægtet non-profit kravet og kravet om formel selvstændighed i forhold til den offentlige sektor, havde den frivillige sektor set anderledes ud.

Dette fører os ind på det andet kriterium for en god definition: At den er *meningsfuld*. Hvad er det centrale og vigtige ved samlebetegnelsen den frivillige sektor? Svaret på dette er i sidste instans normativt og politisk. Derfor ser vi også, at der indenfor dette brede felt er meget forskellige opfattelser af, hvad der konstituerer feltet, eller hvilke dimensioner, der tillægges størst betydning. Der er ganske enkelt interesser forbundet med at 'høre til' og i nogle tilfælde 'ikke høre til' den frivillige sektor. Vi vil til slut diskutere fem forskellige dimensioners betydning for konstitueringen eller 'konstruktionen' af den frivillige sektor: Uafhængighed, demokrati, non-profit, frivillighed og idealitet.

'Uafhængighedsdimensionen', dvs. at organisationerne har selvbestemmelse over væsentlige sider af deres virksomhed, tillægges normalt stor betydning i de fleste frivillige organisationer. Det er f.eks. en forudsætning for de frie skolers eksistensberettigelse – ifølge skolernes selvforståelse. Den normative begrundelse for dette i konstitueringen af den frivillige sektor er for det første, at det ikke giver mening at tale om en særlig sektor, hvis organisationerne ikke selv bestemmer over egne anliggender. Dernæst er det en forudsætning for, at demokrati-dimensionen og idealitets-dimensionen giver mening. Denne dimension har imidlertid været under pres de seneste år. På flere områder er lovgivningen strammet, så der stilles større og mere detaljerede krav for at opnå offentlig støtte (bl.a. lovgivningen for frie skoler, faste kontrakter for serviceydelser mv.).

*Demokrati dimensionen* er en helt afgørende dimension i store del af den frivillige sektor. Det er bl.a. et krav i Folkeoplysningsloven, at en organisation skal have en demokratisk valgt ledelse for at kunne få offentlig støtte. Men det gælder langt fra for hele den frivillige sektor, som vi ovenfor har defineret den. De almennyttige fonde og mange selvejende institutioner har således ikke en bestyrelse, der er valgt af individuelle medlemmer. Den normative begrundelse for denne dimension, som en vigtig dimension ved den frivillige sektor er et ideal om 'selvstyrefællesskab', som en central side af et demokratisk samfund og som 'skoling' til det store demokrati. Det er en dimension, som efter 2. verdenskrig blev tillagt voksende betydning (som vi ser i f.eks. lovgivningens krav til frie skoler, boligselskaberne og aftenskoler og fritids- og kulturforeninger).

*Non-profit dimensionen*, dvs. kravet om, at organisationens overskud eller kapital ikke må fordeles mellem medlemmerne eller en gruppe deraf, står centralt i såvel organisationernes selvforståelse som de politiske forventninger. Begrundelsen for denne dimension er for det første en påstand om, at der er en modsætning mellem et muligt profit-motiv og et ideelt sigte. For det andet er det normalt en forudsætning for offentlig støtte, at denne støtte ikke går i private lommer. For det tredje en forestilling om, at aktiviteter og service bliver dyrere, hvis organisationen også skal forrente en kapital eller tjene penge til 'ejerne'. Denne dimension står også centralt i lovgivningen for de forskellige sider af den frivillige sektor, men i takt med, at den offentlige sektor udliciterer opgaver og indgår kontrakter med private, kommercielle firmaer om løsningen af offentlige opgaver, svækkes denne dimensions position i konstitueringen af den frivillige sektor.

*Frivillighedsdimensionen* har de seneste årtier spillet en betydelig rolle i mange frivillige organisationers argumenter for offentlig støtte ('hvad ville det ellers koste det offentlige' og 'idealiteten' bag frivilligheden), og i takt med 'genopdagelsen' af det frivillige arbejde på den politiske dagsorden, har denne dimension fået en mere central betydning i forståelsen af den frivillige sektor. Men det har ikke haft samme centrale rolle i lovgivningen – som kriterium for offentlig støtte – som 'demokrati-dimensionen' og 'non-profit-dimensionen' har.

*Idealitetsdimensionen* går ud på, at frivillige organisationer arbejder for ideelle formål. I Sverige benytter man betegnelsen 'den ideelle sektor', som udtryk for denne dimensions centrale rolle, og betegnelsen bruges også indenfor dele af den frivillige sektor i Danmark. F.eks. karakteriserer børne- og ungdomskorpserne ofte deres aktiviteter som 'det idébetonede børne- og ungdomsarbejde'. Denne dimension indeholder to sider: For det første antages det, at de frivillige organisationer – eller deres medlemmer og frivillige – arbejder uegennyttigt for ideelle formål til forskel fra især private virksomheder, som forventes at arbejde for 'profit'. For det andet antages det, at de frivillige organisationer repræsenterer og arbejder for forskellige mål og værdier til forskel fra offentlige institutioner, der sigter mod at være ens og tilgodesende 'den gennemsnitlige borger'. Som sådan antages det, at den frivillige sektor bedre formår at afspejle og repræsentere mangfoldigheden og forskelligheden i befolkningen. Det er således en helt central begrundelse for friskolerne og de selvejende institutioner. Endelig indeholder denne dimension også en forestilling om, at de frivillige organisationer ikke blot arbejder for egen gruppes bedste, men også arbejder for hele samfundets bedste.



Imidlertid er der en noget uklar holdning til 'idealitet' blandt såvel de frivillige organisationer som i den offentlige sektor. Undersøgelser viser, at mange frivillige organisationer er usikre på værdigrundlag og formål, og en vigende del af organisationerne føler sig knyttet til idébaserede bevægelser. Fra politisk side ses på den ene side øgede krav om, at foreninger og institutioner skal præcisere deres formål, som forudsætning for at få offentlig støtte (se bl.a. den seneste større revision af Folkeoplysningsloven). På den anden side er der også kritik af foreninger og selvejende institutioner, som arbejder for holdninger og værdier, der afviger fra de dominerende værdier i det moderne Danmark (f.eks. af kristne og muslimske private skoler).

Værdier og idealer er foranderlige, og afspejler den tid og det samfund, de frivillige organisationer lever og arbejder i. Men for os at se, er der ingen tvivl om, at den frivillige sektor – på godt og ondt – har udviklet organisationsformer, som kan og skal rumme samfundets mangfoldige ideer og modstridende interesser, som en del af den demokratiske proces. Netop derfor er en kritisk diskussion af de frivillige organisationer og deres legitimitet hele tiden nødvendig.

## Referencer

Adamsen, L. og Habermann, U. (1995): *Self-help groups in Denmark developed in the concept of a Welfare State*. Odense. Center for frivilligt socialt arbejde.

Andersen, Anders Iburg og Nielsen, Heine Boe (2003): *Efterskoleveje – efterskolernes placering i fremtidens uddannelsesbillede*. Efterskoleforeningens Forlag.

Balle, Thorstein og Margaretha Balle-Petersen (1996): *Den danske friskole – en del af den grundtvig-koldske skoletradition*. Dansk Friskoleforening.

Balle-Petersen, Margaretha (1976): Foreningstiden. I *Det forsømte århundrede*. Dansk Kulturhistorisk Museumsforening.

Bang Nielsen, Sophus (2005): Notat om selvejende institutioner. August 2004. Efterskoleforeningen..

Bender, Johan; Chr. R. Jansen; E. Korr Johansen (1977): *Arbejdsløshed i Danmark*. København:Gyldendal.

Breinholdt, Ole og Vogel, Norbert (1984): *Om folkehøjskolen*. Gyldendals pædagogiske bibliotek.

Bundesen, P. Henriksen, L. Skov og Jørgensen, A. (2001): *Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering. Frivillige organisationer i dansk socialpolitik 1849-1990erne*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Christensen, Søren og Isen, Tine (2001): *Organisationsform og identitetsdannelse – Frivillig ledelse ved årtusindskiftet*. I Lars Skov Henriksen og Bjarne Ibsen (red.). *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense Universitetsforlag.

- Clemmensen, Niels (1987): *Associationer og foreningsdannelse I Danmark 1780 – 1880*. Alvheim & Eide.
- Christensen, Jan (1988): "Denmark", pp 65-82 i Modeen & Rosas (red): *Indirect Public Administration in fourteen Countries*. Åbo: Åbo University Press
- Danmarks Nationalleksikon. Gyldendal 1997
- Diakoni – en integreret dimension i folkekirken liv*. Betænkning udgivet af biskopperne og Landsforeningen af menighedsrådsmedlemmer. Forlaget Unitas 2001.
- Goul Andersen, Torpe, L. og Andersen (2000): *Hvad folket magter – demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2002): Selvejende stiftelser – et politologisk perspektiv. I: Lyng Andersen & Olsson (red). *Stiftelser i Norden II. Rapport fra et nordisk forsknings-symposium*. 2001. København, Gjellerup.
- Gui, B. (1991): "The Economic Rationale for the "Third Sector". *Non profit and other Noncapitalist Organizations*". *Annals of Public and Cooperative Economics* 4/1991, ss 551-572.
- Gundelach, P. (1996): *Foreninger, sociale bevægelser og ideen om den tredje sektor*. I: Toft Rasmussen, E. og Koch-Nielsen I. (red): *Den tredje sektor under forandring*. Antologi. København. Socialforskningsinstituttet. 96:15
- Gundelach, P.(1988): *Sociale bevægelser og samfundsændringer*. Århus. Politica
- Habermann, U. (2004): *Where money meets visions. Foundations in Europe*. Denmark. København. Institut for Idræt. Københavns Universitet.
- Habermann, U. (2001): *En postmoderne helgen? – om motiver til frivillighed*. Lunds Dissertations in Social Work. Lunds Universitet.
- Habermann, Ulla og Ibsen, Bjarne (1997): *Den frivillige sektor i Danmark – 150 års historisk udvikling*. I: *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*. Bet. Nr. 1332. Bilagsdel. København. Socialministeriet.
- Habermann, Ulla (1993): *Folkelighed og frivilligt arbejde*. København. Akademisk Forlag.
- Habermann, Ulla (1987): *Det tredje netværk*. København. Akademisk Forlag.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns I-II*. Frankfurt a/M: Suhrkamp.
- Hansen, Henning & Syberg Henriksen, Claus (2001): *Selvejende institutioner på det sociale område: Aktuelle problemstillinger*. København. CASA
- Hansen, Mette (1997): *Selvhjælpens profil anno 1996*. Odense. Center for frivilligt socialt arbejde.

- Hasselbalch, Ole (1992): *Foreningsret. København*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Heinemann, Klaus (1987): *Grundbog i idrætssociologi*. Bogforlaget DUO.
- Hjære, Mette (2005): *Partnerskaber – på vej mod en ny samarbejdskultur? Rapport fra et følgestudie af tre partnerskaber mellem offentlige og frivillige sociale organisationer*. Center for frivilligt socialt arbejde.
- Horch, Heinz-Dieter (1982): *Strukturbesonderheiten freiwilliger Vereinigungen. Analyse und Untersuchung einer alternativen Form menschlichen Zusammenarbeitens*. Campus Verlag. Frankfurt/Main; New York.
- Høilund, Børge (1997). *Beboerdemokrati uden begrænsninger – en håndbog om beboerne og de almene boligorganisationer*. KAB – Bygge- og Boligadministration.
- Højskoleudvalget (1999): *Folkehøjskolens fremtid. Rapport fra Højskoleudvalget*. Undervisningsministeriet.
- Højskoleudvalget (2004): *Rapport fra Højskoleudvalget*. Undervisningsministeriet.
- Ibsen, B. (1992): *Frivilligt arbejde i idrætsforeninger*. København: Forlaget Systime og Danmarks Højskole for Legemsøvelser.
- Juhl Madsen, Peder Allan (2005): *Privatretligt eller statsligt? – om udvalgte juridiske aspekter i tilknytning til "halvoffentlige" organisationer og selvejende institutioner, eksemplificeret ved konkrete cases*. Specialeafhandling.
- Jørgensen, Leif Hedegaard (2003): *Arbejdsløshedsforsikring og overgangsydelse*. Sociale Publikationer 1
- Kaufmann, E. (1973): *Erhvervsdrivende selvejende institutioner*. (3. udgave 1973)
- Klausen, K. Klaudi (1995): Et historisk rids over den tredje sektors udvikling i Danmark. I: Klausen og Selle(red): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo. Tano.
- Klausen, Klaudi K. Og Selle P. (1995): *The third Sector in Scandinavia*. I: *Voluntas* 7/2.
- Kraks fonds- og legatvejviser 2002-2003.
- Lindenchrone Petersen og Morten Wegener. *Dansk erhvervsret – en lærebog*. 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Side 463 – 477.
- Lorentzen, H. (2001): Frivillighet i forandring. Om forholdet mellom sivile fellesskap og moderniteten. I: Skov Henriksen og Ibsen (red): *Frivillighetens utfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense. Odense Universitetsforlag.
- Lorentzen, Håkon (1993): Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 93:10. Oslo Universitet.

- Lyng Andersen, Lennart (2002): *Stiftelser med offentligt engagement*. I: Lyng Andersen & Olsson (red): *Stiftelser i Norden II*. Rapport fra et nordisk forskningssymposium, nov. Dec. 2001. København, Gjellerup.
- Lyng Andersen, Lennart (1998): *Fonde og foreninger I og II*. København.. GadJura.
- Lyng Andersen, Lennart (2002): *Fra Stiftelse til Fond*. København. Gellerup.
- Lützen, K. (1998): *Byen tæmmes*. København. Reitzels Forlag.
- Meyer, Poul (1950): *Dansk Foreningsret*. Kjøbenhavn. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Mehlbye, J. og Christoffersen, M.N. (1992): *Self-Help Groups: Extend, character and experience in national and international perspective*. København. Akademisk Forlag.
- Michelsen, Johannes (1995): *Nordiske landbrugskooperativer i politiske og økonomiske omgivelser under forandring*. I Kurt Klaudi Klausen og Per Selle (red.). *Frivillig organisering i Norden*. TANO og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Neville, Mette (1998): *Andelsboligforeningsloven med kommentarer*. 2. udgave. GadJura.
- Parsby, Ingrid (1986): *Forsvinder de selvejende institutioner? – en undersøgelse af udviklingen i antallet af selvejende og offentlige institutionspladser 1980-1986*. København. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde.
- Petersen, Lars Lindenchrone (2004): *Virksomhedsformer – Selskabsret*. I Bent Iversen, Lars
- Reddy, G. Prakash (1997): *"Har du været på højskole?"*. En indisk antropolog ser på et mini-Danmark. Grevas Forlag.
- Salamon, L.M. og Anheier, H. K. eds. (1996): *Defining the non profit sector: a cross cultural Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Svedberg, L. Og Jeppsson Grassman, E. (2001): *Frivilliga insatser i svensk Välfärd – med utblickar mot de nordiska grannländerna*. I: Skov Henriksen og Ibsen (red): *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense. Odense Universitetsforlag.
- Thøgersen, Anders Bech (2004): *På sporet af succes. Efterskolen 1982 – 2002*. Efterskoleforeningens Forlag.
- Vammen, T. (1995): *Fromhed, filantropi og familien. Grundtvigianere i 1800-tallets Københavnske asylbevægelse*. I: Sjöberg och Vammen(red). *På tröskelen till välfärden*. Stockholm: Carlssons Förlag.
- Vestergård Madsen, W. (1956): *Velfærdsstaten som kristeligt problem*. De samvirkende Menighedsplejer. Årsberetning 1955-1956.

Villadsen, K. (2004): *Filantropiens genkomst – Medborgerskab, fællesskab og frihed under ombrydning*. Dansk Sociologi. Nr. 1/15.

Wollebæk, D. og Selle, P. (2000): *Participation in voluntary Associations and the formation of social Capital*. Paper presented at the ARNOVA conference, New Orleans, nov. 2000.

### **Henvisninger til lovstof mv.**

Danmarks Riges Grundlov. Lov nr. 169 af 5.6.1953

Den sociale servicelov. Lov nr. 764 af 26.8.2003

Folkeoplysningsloven Lov nr. 480 af 31.5.2000

Lov om Fonde og visse foreninger. Lov nr. 698 af 11.8.1992

Lov om friskoler og private grundskoler mv. Lov nr. 696 af 4.8.2003

Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. Lovbekendtgørelse nr. 106 af 21/02/2005.

Lov om Andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber. Lov nr. 652 af 2.7.2001

Lovgivning om arbejdsløshedskasser – lovbekendtgørelse nr. 708 af 13.8. 2003

Lov om menighedsråd. Lov nr.571 af 1.6.1996

Lov om Hjemmeværnet. Nr. 123 af 27.2.2001

Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. Nr. 122 af 27.2.2001 U.N.System of National Accounts (SNA)

### **Websites:**

[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)

[www.folkekirken.dk](http://www.folkekirken.dk)

[www.kirkeministeriet.dk](http://www.kirkeministeriet.dk)

[www.hjv.dk](http://www.hjv.dk)

[www.social.dk](http://www.social.dk)

[www.frivillighed.dk](http://www.frivillighed.dk)

---

<sup>1</sup> Oplysningerne bygger på [www.folkekirken.dk](http://www.folkekirken.dk) og [www.kirkeministeriet.dk](http://www.kirkeministeriet.dk), betænkningen *Diakoni – en integreret dimension i folkekirkens liv*, Forlaget Unitas 2001, samt oplysninger fra lektor Hans Raun Iversen, Teologisk Fakultet, Københavns Universitet.

<sup>2</sup> Fremstillingen bygger på Børge Højlund (1997). *Beboerdemokrati uden begrænsninger – en håndbog om beboerne og de almene boligorganisationer*. KAB – Bygge- og Boligadministration

<sup>3</sup> Afsnittet bygger på:

- a) Lovbekendtgørelse nr. 708 af 13. august 2003
- b) Jørgensen, Leif Hedegaard (2003): *Arbejdsløshedsforsikring og overgangsydelse*. Sociale Publikationer 1
- c) Bender, Johan; Chr. R. Jansen; E. Korr Johansen (1977): *Arbejdsløshed i Danmark*. Gyldendal.

<sup>4</sup> Bygger på oplysninger fra Hjemmeværnets hjemmeside, Oplysninger fra hjemmeværnets informationsafdeling, Lov om Hjemmeværnet, Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation, samt Danmarks Nationalleksikon.