

Marius Ibsen

## Foreningerne og kommunen

På grundlag af erfaringer fra en enkelt større kommune beskrives samspillet mellem kommunen og forskellige frivillige organisationer om produktionen af offentlige serviceydelser. Der findes et sådant samspil på alle større opgaveområder, men der er store forskelle med hensyn til kommunernes styring af de frivillige institutioners og organisationers aktivitet. Groft taget er styringen meget beskeden på kultur/undervisningsområdet, men væsentligt mere indgående på det sociale felt. En forklaring kunne være, at de sociale klienter i mindre grad er i stand til at varetage deres egne interesser.

### Indledning

Der tales for tiden en hel del om, at frivillige og frivillige organisationer bør løse en større del af velfærdsstatens opgaver. „Den offentlige sektor“ har en klang af magt og bureaukrati. „Private virksomheder“ lyder i det mindste i nogle ører af penge og profit. „Den frivillige sektor“ eller endnu bedre „civilsamfundet“ leder derimod tanken hen på den enkelte borgers uegennyttige engagement i løsningen af samfundsopgaver.

Det er derfor værd at erindre om, at private ikke-profitskabende organisationer faktisk har spillet en betydelig rolle i udviklingen af velfærdssamfundet her i landet. På undervisnings- og kulturområdet har vi højskolerne, de frie grundskoler, oplysningsforbundene og idrætten. Inden for det sociale felt var et af de bærende elementer i den første socialpolitik i 1890'erne et tilskud til sygekasser. Senere kom tilskud til arbejdsløshedskasser. Derudover blev en væsentlig del af hospitalsvæsenet i mange år drevet af en forening - Nationalforeningen til Tuberkulosens bekæmpelse, ligesom særfor sorgen for - som det hed - åndssvage og vanføre - begyndte i foreningsregi. Der var fra starten også mange private børnehaver og en mødrehjælp.

Under den voldsomme ekspansion af velfærdsydelserne fra slutningen af

1960'erne blev det imidlertid en klar og bevidst politik at reducere det private element i socialpolitikken. Det blev kritiseret, at ydelserne var organisatorisk opsplittede, på sygekasse, mødrehjælp og kommune for eksempel. Det førte - sagde man - til, at hjælpen i højere grad var afhængig af trangens årsag end af behovets størrelse. Man talte varmt for et helhedsprincip. Tilliden til det offentliges evne til at gøre det gode var stor. Derfor blev sygekasserne nedlagt, de private sygehuse blev inkorporeret i det amtskommunale regi og øvrige velfærdsinstitutioner kom under et fast, overvejende kommunalt tilsyn. Arbejdsløshedskasserne fik dog lov at bestå.

I lyset af denne udvikling kan der være grund til at spørge, hvorfor man nu vil gå den anden vej. Et bidrag til et svar på det spørgsmål kan man få ved at se på, hvilken rolle de private foreninger med videre egentlig har i dagens velfærdssamfund.

Dette forsøges i denne artikel, der redegør for en række praktiske erfaringer med inddragelse af foreninger og deslige i det kommunale arbejde. Artiklen bygger først og fremmest på oplevelser i en enkelt større kommune (Gladsaxe), suppleret af en smule statistik. Ved en *forening* forstås her en frivillig sammenslutning, hvis formål er at drive en aktivitet -

undervisning, nødhjælp, social forsyning, idræt eller lignende. Sammenslutninger, der er oprettet for at varetage medlemmernes interesser over for andre organisationer eller offentlige myndigheder, falder dermed uden for begrebet. Det betyder, at artiklen ikke vil beskæftige sig med kommunens samarbejde med erhvervsorganisationer og fagforeninger og dermed heller ikke besvare spørgsmålet, om der findes en lokal korporatisme. Samarbejdet med private firmaer (eksempelvis Falck) belyses heller ikke.

Det vil blive søgt påvist, at private foreninger spiller en betydningsfuld, men ikke afgørende, rolle på flere større opgaveområder, og at relationen mellem kommune og forening varierer fra ren konkurrence inden for et præcist regelsæt til nærmest fuldstændig integration.

For hvert af de områder, der gennemgås, stilles fem spørgsmål: 1) Er der nogen offentlig regulering af indholdet i vedkommende aktivitet? 2) Hvor stor en andel af udgifterne dækkes af de offentlige kasser? 3) Hvordan beregnes det offentlige tilskud - efter antal brugere eller i forhold til udgifterne? 4) Indgår foreningens regnskab i kommunens regnskab? og 5) Hvem bestemmer, hvem der må modtage den pågældende forenings tilbud - den enkelte bruger, foreningen selv, det offentlige?

De områder, der gennemgås, er: de private grundskoler, idrætsorganisationerne, private daginstitutioner, private plejehjem og andre sociale institutioner.

### **De private skoler - uafhængighed og konkurrence**

Som bekendt kan forældre vælge at opfylde undervisningspligten ved at sende deres børn i privat skole. Loven kræver, at de private skoler er selvejende institu-

tioner. Staten yder et årligt tilskud, der dækker langt størsteparten af udgifterne. Først og fremmest findes der et almindeligt driftstilskud, som fordeles efter antal elever, elevernes alder og lærernes fordeling på skalaløntrin. Dernæst ydes bygningstilskud. Endelig er der mulighed for særlige tilskud til specialundervisning, støtteundervisning i dansk for fremmedsprogede og vikarudgifter.

Børnenes bopælskommune yder et årligt bidrag per elev i private skoler til staten. Som det fremgår, er tilskudsberegningen søgt gjort så objektiv (altså uafhængig af skolens dispositioner) som muligt. Skolernes regnskaber skal opfylde bestemte krav, der fastsættes af undervisningsministeren og revideres af en statsautoriseret revisor. Den enkelte kommune har for de flestes vedkommende ikke noget tilsyn med de private skoler. De er simpelthen konkurrenter. På landsplan var der i 1994 lidt over 600.000 skolesøgende børn, hvoraf godt 67.000 gik i privat skole. I Gladsaxe, hvor der ligger fem private skoler, går ca. 1300 ud af 6700 elever i privat skole. Men privatskoleandelen varierer stærkt, fra 5 pct. i en del af kommunen til 25 pct. i en anden del.

Man kan knapt nok tale om et egentligt samspil mellem kommunen og de private skoler, blandt andet fordi børn fra kommunen udmærket kan gå i skole andetsteds, mens de lokale private skoler også rummer udensogns børn.

For en halv snes år siden gennemførte Gladsaxe Kommune en undersøgelse af, hvorfor nogle børn gik til de private skoler. De forældre, der valgte privat skole, henviste til privatskolernes gode omdømme, mindre elevtal, pædagogiske orientering og strengere boglige og disciplinære krav. Forældre, der foretrak folkeskolen, begrundede valget med, at det er enklere, at der er kort afstand, at kamme-

rater går på skolen, og at det er principielt rigtigst, at alle går i samme skoleform. Endvidere fandt folkeskoleforældre i almindelighed, at deres forventninger ikke blev indfriet, mens der hos privat-skoleforældrene var god overensstemmelse mellem ydelse og ønsker. Undersøgelsen pegede derudover på en række konkrete kritikpunkter mod folkeskolen, hvilket har kunnet anvendes som en del af grundlaget for senere politiske beslutninger.

Sammenfattende spiller private skoler en stor rolle i undervisningen. Dels er der direkte 15-20 pct., der frekventerer private skoler. Dels påvirker konkurrencen kommunens tilrettelæggelse af undervisningen.

### **Idrætten - forskelligartethed og samspil**

I den offentlige bevidsthed domineres idrætsudbuddet af de frivillige organisationer, uanset at finansieringen i væsentligt omfang sker via de offentlige kasser. Lovgivningen opererer ud fra samme forudsætning. Således har en kommune pligt til at stille lokaler til rådighed eller betale lokaletilskud til idrætsforeninger. Kommunen skal desuden yde tilskud til idræt for unge under 25 år. Organisatorisk er det interessant, at tilskud til folkeoplysning, herunder idræt, efter loven skal administreres af et folkeoplysningsudvalg, hvor organisationerne har flertallet. Kommunalbestyrelsens rolle er begrænset til at fastlægge en økonomisk ramme.

I Gladsaxe er der ca. 80 idrætsforeninger, hvoraf godt 2/3 er medlem af enten DIF eller DGI. Foreningerne har i alt ca. 12.000 medlemmer. Nogle er medlem af mere end en organisation. 62 pct. af organisationernes medlemmer bor i kommunen. For en række idrætsgrene er der

mere end en forening. Således er der ti fodboldklubber, fire gymnastikforeninger og fire foreninger med badminton på programmet.

Kommunens tilskud ydes efter folkeoplysningslovens regler, det vil sige alene til aktiviteter for unge under 25 år - deltagertilskud, tilskud til lejre og stævner, instruktøruddannelse, trænere osv. Derudover stilles der vederlagsfrit lokaler til rådighed. Idrætsanlæggene er underlagt to brugerbestyrelser, som har ansvaret for den daglige drift, herunder administrationen af driftsbevillinger og ansættelse af personale. Hver brugerbestyrelse består af ni medlemmer, heraf er fem valgt af brugerne, primært organisationerne, mens tre er valgt af byrådet og en af personalet. I praksis har organisationerne dermed en stor indflydelse på forvaltningen af de godt 20 mill. kr., der anvendes til drift af de kommunale anlæg. Hertil kommer tilskud til et større anlæg, som ejes af en idrætsklub.

Tilskuddene til idrætsaktiviteter administreres som nævnt af folkeoplysningsudvalget. Det har 13 medlemmer, hvoraf syv er valgt af organisationerne, heraf to fra idrætten. Som i mange andre kommuner har idrætsorganisationerne dannet en „Fællesrepræsentation af Idrætsforeninger i Gladsaxe“, hvis formål især er at varetage organisationernes fælles interesse over for kommunen. Foreningerne kan ad denne vej i betydelig grad påvirke de overordnede idrætsdispositioner i kommunen, blandt andet nyanlæg af idrætsfaciliteter.

Sammenfattende er idrætsverdenen på en gang karakteriseret af en betydelig organisatorisk differentiering og en effektiv beskyttelse af idrættens samlede interesser i forhold til kommunen.

### **Daginstitutioner - næsten fuld integration**

Efter bistandsloven kan kommunen løse sine pasningsforpligtelser enten ved egen foranstaltning eller ved aftale med private institutioner. Mere præcist hedder det, at kommunalbestyrelsen „kan overlade sine beføjelser efter denne lov til en selvejende institution, som har driftsoverenskomst med kommunen... i det omfang beføjelserne knytter sig til administrationen og driften af den virksomhed, der udøves i henhold til overenskomsten“. Kommunen er så forpligtet til at føre tilsyn. Og det er efter loven kommunen, der visiterer til såvel private som kommunale institutioner.

Gladsaxe Kommune har i alt 96 daginstitutioner, hvoraf 23 er private. Der er godt 1.200 enheder i private institutioner, svarende til 15 pct. af den samlede kapacitet. De private institutioner er altså i gennemsnit noget mindre end de kommunale. Blandt de private er fire tilknyttet Frie Børnehaver, som er en del af arbejderbevægelsen, mens andre fire er knyttet til Danske Daginstitutioner. Syv er virksomhedsbørnehaver, mens de resterende er enkeltstående institutioner, som oprindeligt blev etableret af en forældrekræds.

Antallet af pladser er fastsat ved en aftale med kommunen, der ligeledes bestemmer, hvor mange der skal være ansat. Det er som nævnt desuden kommunen, der visiterer børnene til samtlige institutioner. I Gladsaxe er der pladsgaranti og derfor ingen egentlig venteliste. Bortset fra virksomhedsbørnehaverne har institutionerne imidlertid ingen indflydelse på, hvilke børn der visiteres. Forældre kan nok udtrykke et ønske, men har ikke krav på, at deres barn kommer i en bestemt institution med eksempelvis et bestemt ideologisk præg.

Alle daginstitutioner finansieres efter stort set samme principper, det vil sige af kommunen. Lønbudgettet for den enkelte institution fastlægges efter ensartede normeringsprincipper. Lønnen skal svare til den kommunale overenskomst. Anlægsudgifter afholdes af kommunen. Det gælder også de private institutioner, der som hovedregel ikke har formue eller lånemulighed. Bortset fra mindre anlægstilskud til virksomhedsbørnehaver i ny og næ er finansieringen af opgaven 100 pct. kommunal. De selvejende institutioner har den fulde arbejdsgiverkompetence, det vil sige kompetence til at ansætte og afskedige, men er derudover stort set fuldt integreret i det kommunale system.

Spørgsmålet om medarbejdernes deltagelse i bestyrelsesarbejdet har givet anledning til konflikt i forhold til en privat daginstitution. Byrådet har ønsket, at medarbejderne i private daginstitutioner ligesom medarbejderne i kommunale institutioner skal være repræsenteret af et stemmeberettiget medlem af bestyrelsen. Bestyrelsen har modsat sig dette under henvisning til, at arbejdsgiverkompetencen giver særlige vilkår for bestyrelsesarbejdet.

Der er for så vidt angår administrationen en forskel mellem, hvad der kaldes henholdsvis stor og lille overenskomst. Lille overenskomst betyder, at de administrative opgaver bortset fra lønudbetaling varetages af institutionen selv mod et honorar. 11 af de 23 institutioner har valgt denne form. Det er især virksomhedsinstitutioner og institutioner knyttet til større organisationer, der ønsker selv at varetage administrationen. For disses vedkommende ydes der herved et bidrag til finansieringen af den landsdækkende sammenslutning.

Som helhed må man sige, at de private daginstitutioner i langt de fleste hen-

seender fungerer som et led i det almindelige kommunale servicetilbud uden nogen særlig egenart.

### **Plejhjem**

Efter loven kan kommunen indgå overenskomst med private om drift af plejeboliger, forudsat der føres et passende tilsyn, og forudsat at kommunen visiterer. Gladsaxe Kommune råder over en række ældreboliger og fire egentlige plejhjem samt et plejhjem i privat regi.

Det private plejhjem har indgået en overenskomst med kommunen, som indebærer, at plejhjemmet følger det kommunale lønniveau, og at normeringerne skal godkendes af kommunen. Kommunen har i det hele en ganske nær kontrol med plejhjemmets økonomi. Bestyrelsen forestår den daglige administration, herunder ansættelser og afskedigelser. Byrådet er repræsenteret i bestyrelsen. Administrationen varetages af plejhjemmet selv - eller rettere af et dertil antaget advokatfirma. Dette gælder også lønansvningen. Der betales et passende honorar herfor. Også her må man sige, at der i mange henseender blot er tale om en kommunal institution med særlige vilkår.

### **Andre sociale institutioner - de svage klienters stærke forsvarere**

Ud over plejhjem for ældre disponerer Gladsaxe Kommune over et dagcenter, et plejhjem og værksteder for yngre psykotiske klienter, især autister. Disse drives i privat regi. Også her er der en overenskomst, som giver kommunen ret til at visitere og kontrollere lønniveau og normeringer. Alligevel spiller disse institutioner i én henseende en særlig rolle. Institutionerne drives af kredse, som er stærkt engageret i disse handicapgruppers ve og

vel, og som derfor kan være et talerør overfor kommunen.

### **Foreløbig konklusion**

Gennemgangen i det foregående kan sammenfattes således:

*Offentlig regulering:* På skoleområdet er der en ret tæt indholdsmæssig regulering. For de sociale institutioners vedkommende fører kommunen et indgående tilsyn. Derimod er der ingen indholdsmæssig regulering af idrætten.

*Finansiering:* Som hovedregel er den private finansiering meget beskedent; de private skoler opkræver en vis betaling, idrætsorganisationerne et kontingent. Inden for det sociale felt er der stort set kun den brugerbetaling, som også findes for de kommunale institutioners vedkommende.

*Økonomisk styring:* Bortset fra idrætten er der krav om aflæggelse af regnskab efter bestemte regler. Private skoler finansieres overvejende af bloktilskud, de fleste sociale institutioner af et budget, der fastsættes med udgangspunkt i en normeringsplan som for kommunale institutioner.

*Hvem visiterer?* Inden for bistandslovens område visiterer kommunen; på kultur- og undervisningsområdet er der frit valg.

Det karakteristiske er den store variation i samspilsmønstret - en variation, som overvejende er udtryk for bevidste politiske beslutninger om, hvilken rolle de private institutioner skal spille på forskellige områder. På daginstitutionsområdet har de næsten karakter af at være et historisk bestemt mellemlid, som næppe gør det store indtryk på brugerne. Sagt kort er der tale om integration på kommunale betingelser. Idrætsverdenen er også karakteriseret ved en tæt integration

i det kommunale system, men her i høj grad på foreningernes præmisser. Det private indslag i servicen over for ældre og handicappede minder i nogle henseender om daginstitutionerne - kommunen har overvejende kontrollen. Men der findes organisationer, der med en betydelig styrke forsvare de handicappedes interesser. Endelig er de private skoler helt uafhængige af det kommunale skolevæsen og formentlig i det hele taget under beskedent offentligt tilsyn. Organisatorisk er der tale om stor forskelligartethed.

Variationen fører til en drøftelse af tre spørgsmål: 1) Er der - som visse teoretikere har ment - en tendens til organisatorisk konvergens - smitter det offentlige bureaukrati af? 2) Hvorfor er der forskel mellem områderne? 3) Hvad er civilsamfundet godt for, hvad nytte har kommunen af foreningerne?

### **Organisatorisk konvergens**

I diskussionen om civilsamfundets samspil med den offentlige sektor har der været udtrykt frygt for, at offentlig finansiering og det dertil knyttede tilsyn nødvendigvis ville præge de frivillige organisationer og ændre dem fra at være spontane, løst organiserede demokratiske sammenslutninger til at ligne det offentlige bureaukrati. Hvad viser materialet herom?

Der kan peges på flere tendenser. Det kan ikke bestrides, at offentlige tilskud som oftest fører et krav om regnskabsaflæggelse med sig - visse administrative rutiner må altså overføres til den private forening. Det er imidlertid karakteristisk, at disse opgaver sagtens kan løses af andre - kommunen, et advokatfirma, et revisionsfirma. Der er ikke heri nogen trussel mod foreningernes særpræg (i parentes bør det bemærkes, at der vel ikke er

noget besynderligt i, at forvaltning af andre menneskers penge må ske under et vist tilsyn).

For så vidt angår de frivillige foreningers interne opbygning, er billedet mere broget. Private skoler skal efter loven være selvstændige enheder. Dertil kommer, at disse skoler jo må overbevise forældrene om, at det er umagen værd at betale for noget, man kan få gratis andetsteds. Skolerne må derfor lægge vægt på netop ikke at ligne det offentlige skolevæsen. Der synes for grundskolernes vedkommende da heller ikke at kunne iagttages nogen tendens til organisatorisk koncentration.

Idrætten udviser det samme mønster. Nok er der sket en sammenslutning af to af de landsomfattende idrætsforeninger (til DGI), men dette var formentlig i højere grad motiveret af et ønske om at stå stærkere i konkurrencen med DIF end af bestæbelser på at ligne et offentligt bureaukrati. På det lokale plan er der i alt fald stadig mange foreninger, og der udfoldes ingen bestræbelser på, at de skal blive færre. Interessevaretagelsen klares så gennem en paraplyorganisation.

De private daginstitutioner er delvis udsprunget af landsomfattende, velgørende organisationer, der stadig spiller en rolle. Disse sammenslutninger har imidlertid eksisteret fra starten og kan ikke forklares ved offentlig påvirkning. Desuden findes der mange selvstændige daginstitutioner. Institutionerne for handicappede er nok selvejende, men knyttet til en forening for den pågældende patientgruppe. Heller ikke her er det let at se den offentlige påvirkning.

At sociale institutioner så i praksis via lovgivningen er blevet fuldt integreret i det kommunale system, er en anden sag. Eller måske er forklaringen på den manglende konvergens, at de private institu-

tioner aldrig er blevet stillet over for et krav om selv at fastlægge normering, visitere klienter etc. Paradoksalt nok kan man formode, at netop den indgående kontrol har tilladt, at også meget små institutioner overlever. Som de private skoler viser, er det offentlige faktisk i stand til at øve betydelig indflydelse på privat organisering, hvis man vil.

### **Forskellen mellem socialområdet og fritids/undervisningsområdet**

Den store forskel i relationerne mellem det offentlige og foreningerne er vel det bedste bevis for, at der ikke udgår nogen entydig organisatorisk påvirkning fra det offentlige system. Men hvoraf kommer forskellen så?

En mulig forklaring er, at „kundetypen“ og kundernes mulighed for at varetage deres interesser ikke er den samme på de to områder. Når det drejer sig om undervisning og fritid, er kunderne udpræget i stand til at forsvare deres egne (eller deres børns) interesser. Er den private skole ikke god nok, er lærerne for dårlige, eller slår de børnene, kan forældrene fra dag til anden skifte til en offentlig skole. Optræder træneren i fodboldklubben dumt, er der et alternativt tilbud i nærheden. Det offentlige behøver derfor ikke have en så tæt indsigt i, hvad der foregår.

For plejehjemmene og lignende institutioners vedkommende er sagen en anden. Der er ingen sikkerhed for at få en anden plads, hvis man er utilfreds, fordi der altid er venteliste, og tildelingen beror på et skøn. I mange tilfælde vil klienten desuden ikke kunne varetage sine interesser effektivt. Derfor kan der være et berettiget ønske om en vis kontrol med den behandling, klienterne er udsat for.

Daginstitutionerne indtager en mellemstilling. Principielt kan forældrene tage

vare på børnenes interesser lige så godt her som i skolen. I praksis er det imidlertid et problem, at der mange steder er ventelister, så forældrene reelt er henvist til den institution, de har fået tildelt. I denne situation kan der være et naturligt ønske om at styre visitationen ud fra fælles principper og at sikre en ensartet behandling af børnene.

### **Hvad skal vi med de private?**

Hermed er vi tilbage ved udgangspunktet: Har foreningerne og deres institutioner en rolle at spille i leveringen af serviceydelserne? Er der fornuft i at styrke foreningselementet? Hvordan kan det i givet fald ske? Som det er fremgået, er foreningernes roller i virkeligheden meget forskelligartede: 1) de giver mulighed for at udnytte et privat engagement i en sag, for eksempel idræt, 2) de præsenterer et alternativ til den kommunale opgaveløsning, eksempelvis de private skoler, 3) de muliggør en mere omfattende decentralisering og 4) de kan være ganske effektive fortalere for svage klienters interesser.

Men de private løsninger er også forbundet med ulemper. På et rådhus hører man ofte brok over alt det administrative besvær, der er med de private institutioner. Der skal tages særlige hensyn til bestyrelsen. Regnskaberne opfylder tit ikke kommunens krav. Og er der problemer, kommer den private institution alligevel farende for at få kommunekassen til at opfange en eventuel økonomisk risiko. Set ud fra et meget snævert administrativt synspunkt, ville det være enklere, at kommunen overtog det hele.

Hvordan kan de administrative ulemper da opvejes mod de beskrevne fordele? Et svar er, at de administrative belastninger, når det kommer til stykket, er marginale. De kommer i virkeligheden først til

syne, når de private institutioner er blevet så inkorporerede i det kommunale system, at fordelene forsvinder. Man kunne sige, at et engagement med private foreninger kun er umagen værd, hvis der faktisk er tale om et alternativ. Lovgivningsmagten bør altså i virkeligheden vælge. Enten skal man satse mere på den variation i opgaveløsningen, den reelle decentralisering og den mere effektive varetagelse af klient-interesser, der kan være en følge af foreningers engagement. I så fald bør tilsynet måske være mindre indgående. Eller også kan man lige så godt fortsætte linjen fra 1970'erne og nedlægge de private institutioner.

Det er i fortsættelse heraf ganske interessant at notere, at den organisatoriske udvikling i den offentlige sektor de sidste 20 år er gået i retning af stærkere institutioner med egne bestyrelser - altså et

forsøg på i nogen grad at overføre foreningsformen, om man vil bureaukratiets hyldest til civilsamfundet. Det har ikke altid været lige let. Valgdeltagelsen til skolebestyrelsesvalg har ofte været beskednen, viljen til genopstilling har ikke været stor, og forældrenes indflydelse har været begrænset. Det kan der være mange forklaringer på. Forældre oplever givetvis mange krav på deres tid, og medarbejderne har bestemt ikke modtaget den styrkede mulighed for forældreindflydelse med åbne arme.

Fordelen ved foreninger er da, at de er vokset nedefra, ikke fremkaldt af lovgivningsmagten. Vil man gerne have muligheder for variation, eksperimenteren og aktiv inddragelse, er det måske derfor mere effektivt at støtte sig på eksisterende private foreninger fremfor at søge at fremkalde engagementet gennem nye organer.